

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LA RÉGLEMENTATION
DE
LA BOURSE DE COMMERCE
DE PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 13 Mars 1939, à 14 heures

PAR

RENÉ VILLEMER

Ingénieur des Arts et Manufactures

Président : M. HAMEL

Assesseurs : MM. ROLAND, JAMES

PARIS

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT, 3

1939

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

**LA RÉGLEMENTATION
DE
LA BOURSE DE COMMERCE
DE PARIS**

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 13 Mars 1939, à 14 heures

PAR

RENÉ VILLEMER

Ingénieur des Arts et Manufactures

Président : M. HAMEL

Assesseurs : MM. ROLAND, JAMES

PARIS

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT, 3

1939



INTRODUCTION

« La bourse de commerce est la réunion qui a lieu, sous l'autorité du gouvernement, des commerçants, capitaines de navire, agents de change et courtiers. »

Cette définition qui fait l'objet de l'article 71 du Code de commerce, appelle de notre part trois remarques préliminaires.

Il y est d'abord indiqué que la bourse de commerce est une réunion de commerçants comprenant notamment des négociants et des intermédiaires. Cette définition s'accorde avec celles qui ont été traditionnellement données par les auteurs et, particulièrement, Savary ne s'exprimait pas en d'autres termes, quand il écrivait sous le mot « bourse » dans son *Dictionnaire universel de Commerce* : « Se dit d'un lieu ou place publique établi dans plusieurs villes de commerce de l'Europe où s'assemblent et se trouvent à certains jours de la semaine, les marchands négociants, banquiers, courtiers, commissionnaires... pour traiter de toutes sortes d'affaires... »

Dans une deuxième remarque, nous observerons que le Code de commerce mentionne les agents de change parmi les intermédiaires de la bourse de commerce. Cette énumé-

ration s'explique par le fait que, jusqu'à une époque proche de la nôtre, la bourse de commerce fut le lieu où étaient traitées non seulement les affaires en marchandises, mais également les opérations concernant les valeurs mobilières et le change. Ce n'est en effet que dans le dernier quart du XIX^e siècle, que la bourse des marchandises se sépara à Paris de celle des valeurs, opérant ainsi une spécialisation devenue familière aux esprits contemporains. Aussi, tout au long de cette étude qui est limitée aux bourses où se traitent les opérations sur marchandises, adopterons-nous invariablement, sans la discuter, la terminologie couramment employée de nos jours, en désignant sous le vocable de bourses de commerce celles qui auraient pu être plus justement dénommées bourses de marchandises si l'usage s'en était répandu, par opposition aux bourses de valeurs, appelées encore « bourses ». Cependant, afin de laisser à cette expression amphibologique toute la clarté désirable, il conviendra de ne pas oublier, quand nous examinerons un texte établi à une époque antérieure au milieu du XIX^e siècle, que la bourse de commerce était alors le lieu de rencontre commun des agents de change et des courtiers en marchandises.

Enfin un troisième point doit retenir notre attention : c'est celui par lequel l'article 71 du Code de commerce stipule que la bourse de commerce est une réunion placée sous l'autorité du Gouvernement. Ainsi, dès le début du titre cinquième du Code, consacré aux « bourses de commerce, agents de change et courtiers », l'Etat précise que la bourse de commerce est chose publique et qu'en cette qualité elle est placée sous son autorité. Par cette disposition laconique est posé le principe de l'intervention, dans ce domaine, d'une législation et, par voie de consé-

quence, d'une réglementation laissée à l'initiative des pouvoirs publics.

Cette intervention de la puissance publique constitue le sujet même de notre étude que nous diviserons en deux parties :

La première partie concernera les principes généraux régissant la question. Dans son titre cinquième (articles 71 à 90), le Code de commerce édicte quelques règles se rapportant à l'organisation des bourses de commerce et à la réglementation des fonctions des agents de change et des courtiers. Depuis la promulgation de ce Code (20 septembre 1807), de nombreuses lois et actes administratifs sont venus, au fur et à mesure qu'en apparaissait la nécessité, accentuer le caractère d'intérêt public des bourses de commerce et de leurs marchés, tandis que, dans le même temps, s'élaborait une décentralisation administrative tendant à confier aux chambres de commerce une notable partie des pouvoirs de l'autorité publique. Les données générales du problème juridique de droit public posé par la réglementation des bourses de commerce en France feront l'objet du titre premier de cette étude.

Dans un titre second, seront examinées et critiquées dans leur détail, à la lumière des conclusions du titre précédent, les conditions et les modalités d'une réforme, du plus haut intérêt, tant théorique que pratique, opérée en 1935 par la Chambre de commerce de Paris en matière de réglementation des marchés à terme de la bourse de commerce de sa circonscription.

Au seuil de cette étude, il ne semble pas inutile de détacher une vue d'ensemble du domaine de nos préoccupations et de rechercher, en manière d'introduction, les

origines de la réglementation des bourses de commerce, singulièrement des marchés à terme, et, quant à ces derniers marchés, de montrer la nécessité de leur réglementation et de mesurer l'étendue de leur rôle économique.

Origines de la réglementation des bourses de commerce.

Il ne faudrait pas conclure de l'exposé précédent, que la législation de 1807 est à l'origine de la réglementation des bourses de commerce ; en cette matière, comme en bien d'autres, le code n'a pas manqué d'opérer de larges emprunts à la législation antérieurement en vigueur.

Il n'est pas osé de prétendre que la réglementation des bourses de commerce est aussi ancienne que l'institution elle-même et que, dès l'origine de ces réunions, le Prince eut conscience, à des degrés divers, de l'intérêt d'ordre public que présentaient les bourses de commerce et de la nécessité de son intervention.

C'est ainsi, qu'au Moyen-Age, dans les grandes villes commerçantes, s'organisèrent des réunions permanentes, afin que « marchands, facteurs et trafiqueurs puissent convenir pour répondre et rendre raison les uns aux autres de leurs trafics et faire leurs entreprises qu'ils ont par ensemble accoutumé faire en aucuns lieux et endroits, pour tirer et amener par deçà le royaume les riches marchandises et commodités des pays étrangers et faire de l'argent de celles qui sont en ledit royaume... » (1)

Or nous aurons l'occasion de constater, en retraçant

(1) Préambule de l'Edit de juillet 1549 portant création de la Bourse de Toulouse.

l'histoire de la Bourse de Commerce de Paris, qu'au douzième siècle une charte de Louis VII et au quatorzième siècle un édit et des ordonnances de Philippe le Bel apportèrent quelques réglementations à ces assemblées.

Au XVI^e siècle, ces réunions permanentes de négociants jouèrent dans la vie des affaires un rôle d'importance croissante, au fur et à mesure que se précisait la notion de change commercial et que s'affirmaient les relations de place à place. Les transactions s'opéraient alors dans des établissements appelés « loges » ou « changes » qui, à la fin du XVI^e siècle, furent plus communément dénommées « bourses ». Ces transactions portaient exclusivement sur des marchandises, les valeurs mobilières étant encore inconnues ou tout au moins les emprunts d'Etat ne suffisant pas à alimenter un marché. Ce n'est qu'au début du XVIII^e siècle que, sous l'impulsion du banquier Law, s'organisa le marché des valeurs mobilières.

C'est dans ces bourses, dont quelques-unes comme celles de Lyon, Toulouse, Rouen et Montpellier constituaient également des juridictions consulaires, que nous devons chercher les origines des bourses de commerce, et non dans les foires et les marchés du Moyen-Age. Ces dernières réunions eurent en effet le caractère essentiel d'être périodiques et leur déclin correspondit précisément au développement des bourses, instrument des relations commerciales devenues permanentes par l'intermédiaire des courtiers et des commissionnaires.

Il n'est pas sans intérêt de noter qu'à cette époque la puissance publique se manifesta sous la forme d'édits créant les bourses et juridictions consulaires de Lyon, Toulouse (1549), Rouen (1556) et Montpellier (1691).

Aux XVII^e et XVIII^e siècles, le Roi intervint à diffé-

rentes reprises sous des formes diverses que nous examinerons par la suite (p. 64) ; il nous suffit, dès maintenant, de remarquer qu'au temps de la spéculation déclenchée par la mise en œuvre du système de Law, furent édictés le règlement de police de 1720 et l'arrêt du Conseil du Roi de 1724, tandis qu'à l'agiotage sur les assignats correspondit la fermeture de la bourse par la Convention Nationale.

Le rappel de ces quelques points d'histoire fait ressortir le parallélisme significatif du développement des bourses et de celui de leur réglementation, et démontre incontestablement que celle-ci n'est pas une invention des temps modernes.

Marché libre.

Les affaires, qui étaient traitées dans les bourses de commerce de l'Ancien régime, concernaient uniquement des opérations sur le marché libre ; les marchés à terme ne furent autorisés que beaucoup plus tard.

Le marché libre est aussi vaste et durable que le monde : il embrasse toutes les affaires passées en tous lieux, à tous moments, et pour lesquelles la convention fait la loi des parties. Aucune restriction n'est apportée à la liberté de chacun d'y traiter ; le choix du produit, sa spécification, les conditions du contrat sont fixées par les intéressés ; les usages n'interviennent qu'à titre de complément.

Le marché libre comprend des *marchés au comptant* pour lesquels les marchandises sont livrables immédiatement et les *marchés à livrer*.

Un marché à livrer est une opération courante de vente

ou d'achat dont l'exécution est différée. Il comporte les deux éléments juridiques essentiels de la vente au comptant, à savoir : une chose déterminée, c'est-à-dire une marchandise individualisée (article 1129 du Code civil) nettement définie dans le contrat ou par échantillons, et un prix débattu auparavant. D'un commun accord, les deux parties conviennent d'exécuter le contrat à une ou plusieurs dates fixées : par exemple, une partie de la quantité traitée sera livrée un certain mois et le solde un autre mois. A chaque échéance, le vendeur transfère la propriété de la chose et l'acheteur paie le prix des produits livrés.

Comme toute opération du marché libre, le marché à livrer peut être ignoré de tous les tiers, mais dans de nombreux cas, quelques-unes de leurs modalités d'exécution sont déterminées par la loi (Code civil : articles 1129, 1609 et 1610 ; Code de procédure civile : article 420).

Un certain nombre d'affaires du marché libre sont traitées en bourse de commerce. Celle-ci est alors un lieu de réunion, où acheteurs et vendeurs éventuels sont assurés de se trouver aux jours et aux heures fixés, où chacun peut aussi profiter de commodités diverses : service de renseignements, bureau des P. T. T., etc... Le marché libre de la bourse de commerce n'est donc qu'un point du marché libre national, mais la notoriété de ses transactions en fait un point stratégique du commerce.

Dans ces conditions, il est inutile de préciser qu'il n'existe théoriquement aucune différence entre les opérations traitées sur le marché libre d'une bourse de commerce et celles qui sont traitées ailleurs. Cependant, à l'intérieur de la bourse, les négociants doivent se soumettre à la réglementation de police de la bourse de com-

merce, puisqu'aussi bien c'est à leur intention que l'article 71 du Code de commerce a placé ce lieu de réunion sous l'autorité du gouvernement.

C'est ainsi qu'à la Bourse de commerce de Paris, l'article premier de l'arrêté du Préfet de police, en date du 20 avril 1933, dispose que : « La Bourse de commerce est exclusivement affectée à des transactions commerciales portant sur les marchandises déterminées par la Chambre de commerce de Paris, à la constatation des cours... »

L'autorité des pouvoirs publics se manifeste donc dans ce texte sous la forme d'une détermination des marchandises traitées en bourse et d'une obligation de constater les cours de certains produits.

La constatation des cours sur le marché libre donne lieu, pour certains produits, à l'établissement de la cote officielle du « disponible ». Chaque cote est calculée par les courtiers assermentés d'après la moyenne des prix pratiqués sur plusieurs points du marché libre du territoire en ce qui concerne les ventes au comptant du produit disponible, rendu à Paris, de bonne qualité marchande et de poids spécifique fixé chaque année selon les résultats de la récolte (1).

La détermination des marchandises traitées en bourse est laissée, à Paris, d'après l'arrêté du Préfet de police du 20 avril 1933, à l'initiative de la chambre de com-

(1) La vente en disponible, qui est une vente au comptant du marché libre prend, dans la terminologie des marchés à terme, un sens précis : elle concerne, aux conditions généralement fixées par les usages, la vente immédiate de marchandises en entrepôt, qui répondent aux spécifications réglementaires des marchés à terme.

merce. En dehors des marchandises faisant l'objet de marchés à terme : sucres, avoines, seigles, orges, huiles de colza, huiles de lin, caoutchoucs bruts, farine-fleur, riz et maïs, et qui peuvent se traiter également sur le marché libre (disponible ou à livrer), d'autres marchandises donnent lieu, à la Bourse de commerce de Paris, à des transactions entre commerçants et industriels, notamment les sons, tourteaux, issues, graines fourragères, sacherie, etc...

Le mercredi après-midi se tient un marché des céréales qui est régulièrement suivi de longue date par les négociants et les industriels, tandis que le jeudi a lieu à l'extérieur de la bourse, et quelquefois à l'intérieur par mauvais temps, un marché de chiffons, ferrailles, vieux métaux, peaux de lapins, etc...

En dehors de celle de Paris, il existe, en France, 32 bourses de commerce constituant des lieux de réunion du marché libre, dont treize procèdent comme à Paris à la publication de cours constatés et six ne donnent lieu actuellement à aucune transaction.

Marché à terme.

Dans certaines bourses de commerce fonctionnent des marchés à terme auxquels s'applique une réglementation spéciale qui vient s'ajouter aux textes régissant uniformément toutes les bourses.

Un marché à terme est un contrat commercial et impersonnel, à exécution différée mais certaine, conclu obligatoirement dans le cadre étroit d'une réglementation constituant la loi des parties et définissant toutes les clauses du marché à l'exception du prix, de la quantité et de l'époque de livraison.

Encore ces trois éléments sont-ils également réglementés : le prix est déterminé par la confrontation publique des offres et des demandes, au cours de séances officielles, assurant ainsi la publicité des prix pratiqués et leur enregistrement sous le nom de cours ; la quantité doit être égale à une unité de vente (par exemple : 100 quintaux) ou à un multiple de cette unité ; les époques de livraison correspondent aux mois de l'année, à moins que l'échéance ne s'opère sur mois liés. Dans ce dernier cas, à titre d'exemple, le 3 de novembre signifie que les livraisons devront s'échelonner, par tiers, en novembre, décembre et janvier.

En dehors de ces trois éléments : prix, quantité, échéance, toutes les autres clauses de la vente sont déterminées par les règlements et les formules de contrat sont elles-mêmes imposées. Les opérations traitées sur un marché sont, en quelque sorte, coulées dans le même moule réglementaire.

Le marché à terme n'est donc pas un marché à crédit, mais au comptant à une échéance fixée, ce qui d'ailleurs, au point de vue économique, conduit à un résultat analogue puisque l'industrie et le commerce ont ainsi toutes facilités d'échelonner leurs paiements.

Le mécanisme que nous venons d'exposer permet de distinguer d'une façon absolue le marché à terme du marché à livrer. Peut-être le premier dérive-t-il du second, mais le marché à livrer est un contrat du marché libre, répondant à un besoin particulier, donnant lieu à un débat entre les parties pour en fixer les conditions spéciales ou même pour déroger éventuellement aux usages quand ceux-ci existent sur une place, tandis que le marché à terme est soumis inéluctablement à une réglementation

minutieuse qui ne peut pas être modifiée par des stipulations particulières et cette condition est à tel point essentiel qu'ils sont souvent désignés sous le nom de *marchés réglementés*. Il s'ensuit de là, qu'à l'opposé des marchés à livrer qui peuvent être conclus en n'importe quel point du territoire, les marchés à terme sont obligatoirement traités dans les bourses de commerce où ils existent. D'autre part, bien que leur exécution différée soit certaine, leur caractère impersonnel permet d'éviter de livrer ou de prendre la marchandise, en dénouant l'opération avant terme par une opération inverse.

La création des marchés à terme est beaucoup plus récente que celle des bourses de commerce et ne remonte pas officiellement au-delà de 1885, année au cours de laquelle leur existence légale fut proclamée (Voir p. 67). Ils se sont progressivement développés dans les bourses de commerce situées en des points plus particulièrement sensibles du circuit économique de la distribution des produits, soit dans des ports (Marseille, le Havre), soit dans de grands centres de production ou de consommation (Paris, Lille, Roubaix, Tourcoing), au total six bourses de commerce qui, de ce fait, exercent une action économique prépondérante.

Les marchés à terme, qui sont ouverts à la Bourse de commerce de Paris, concernent dans leur ensemble des marchandises nationales que la région parisienne produit ou tout au moins qu'elle consomme en grande quantité et dont elle constitue des stocks pour ses besoins propres, ceux de la France et même ceux de l'exportation. Ce sont, depuis la réglementation de la vente du blé et de l'alcool : le sucre, les avoines, seigles et orges, la farine. On y trouve aussi les marchés à terme de marchandises colo-

niales ou étrangères qui sont attirées par l'importance du volume des affaires de la région parisienne : caoutchoucs, huiles, riz et maïs.

Ces marchés à terme constituent la source essentielle de l'activité actuelle de la Bourse de commerce de Paris. Aussi les conditions de leur institution, leur histoire, les problèmes juridiques qu'ils posent, l'évolution de leur réglementation aboutissant à la réforme opérée en 1935 par la Chambre de commerce de Paris, sont-ils autant de points qui retiendront spécialement notre attention.

Conditions de la réglementation des marchés à terme.

Le caractère impersonnel des opérations et la réglementation étroite des conditions des contrats ne rendent possible l'institution des marchés à terme que pour des marchandises fongibles et de grande consommation.

Les marchandises sont fongibles quand elles ne sont pas individualisées, c'est-à-dire quand elles s'identifient avec toute marchandise du même type. La conséquence pratique réside dans le fait qu'elles peuvent s'acheter ou se vendre par simple désignation de la qualité et de la quantité, sans qu'il soit besoin d'échantillons.

La fongibilité absolue est une notion théorique qui ne soutiendrait pas l'épreuve de l'expérience. Le règlement définit donc sans ambiguïté le type standard du produit admis au marché à terme, puis il indique la procédure des expertises nécessaires à la comparaison de ce type et de la marchandise en entrepôt, enfin il prévoit un barème de réfections et de bonifications quand la marchandise présente avec le type quelque différence suffisamment peu importante pour être acceptable.

Les produits du marché réglementé doivent donner lieu d'autre part à une grande consommation, afin que le marché intéresse un grand nombre de personnes. Un marché large permet aux acheteurs et aux vendeurs de trouver facilement des contre-parties, facilitant ainsi le jeu de l'offre et de la demande, tandis qu'au contraire un marché étroit risque de laisser apparaître d'une séance à l'autre de trop grandes différences de cours, génératrices d'une instabilité préjudiciable aux intérêts des contractants.

Naturellement les marchandises doivent également présenter un certain degré de conservation, compatible avec leur stockage en entrepôt.

En définitive, le but de la réglementation d'un marché à terme est d'assurer :

- la fixation publique et l'enregistrement des cours ;
- l'identité de contrats-types, impersonnels, portant sur une qualité de produit-type, invariable, uniforme et standard, aux unités de vente identiques et interchangeables ;
- la liquidation des marchés par la transmissibilité de contrats interchangeables, qui aboutit soit à la livraison de la marchandise, soit à la compensation d'opérations contraires donnant lieu simplement au règlement par différences de prix. Dans ce dernier cas, le contrat est parfois désigné sous le nom de « marché différentiel ».

Rôle économique des marchés à terme.

Il est de lieu commun que la conclusion d'une affaire quelconque est normalement une opération difficile nécessitant le concours de praticiens avertis et habiles dont l'information ne doit prêter à aucune défaillance. Les

bourses de commerce sont, pour ces professionnels, un outil commercial des plus perfectionnés.

Contrairement à l'opinion commune d'un certain nombre de français moyens qui ne jugent les bourses de commerce qu'à travers les quelques vicissitudes qui, de temps à autre, ne peuvent manquer d'accompagner des mouvements d'affaires de grande envergure, ces institutions rendent des services incomparables aux producteurs, industriels et commerçants, et cette aide est d'autant mieux appréciée par les plus faibles d'entre eux. Les bourses de commerce mettent à leur disposition des moyens d'information et elles facilitent leurs transactions, en permettant le rapprochement d'un grand nombre d'offres et de demandes qui s'affrontent, se corrigent et aboutissent à un état d'équilibre plus ou moins parfait, à un prix le plus juste qu'on puisse souhaiter.

Les marchés à terme, par cette concentration des échanges et la multiplicité des marchés différentiels, sont les puissants régulateurs des marchés effectifs. Ils procèdent à un nivellement des prix dans le temps par les opérations qu'ils suscitent en prévision des hausses ou des baisses, et dans l'espace par les arbitrages de place à place qui uniformisent les cours sans déplacements inutiles de marchandises. Dans cet ordre d'idées, il est même curieux de constater que les mouvements accidentels ou locaux des cours sont soumis à la loi générale connue des physiciens par laquelle toute modification de l'un des facteurs de l'équilibre provoque une transformation tendant à s'opposer à la variation et à ramener le système à l'état d'équilibre. Pour s'en rendre compte, il suffit à titre d'exemple de considérer un groupe de spéculateurs opérant à la hausse : leur demande déterminera une hausse

des cours au moment de leurs achats tandis que leurs offres, quand ils dénoueront leurs opérations, auront pour effet de faire baisser les prix, ces deux tendances de la cote ayant pour résultat, dans l'un et l'autre cas, de diminuer la marge bénéficiaire des auteurs de la variation.

Dans ces conditions, les cours de la bourse, notamment ceux des marchés à terme, ne peuvent être que le reflet de la situation économique des produits cotés, et leur variation n'est pas, comme certaines personnes sont enclines à le croire, le résultat de quelques machinations machiavéliques. Que penser, en effet, de l'influence, soi-disant prépondérante, d'agioteurs isolés sur les mouvements des cours, alors qu'à certaines époques — qu'il semble inutile de préciser — des expériences nous ont montré des Etats puissants vainement aux prises avec les fluctuations des prix ? Il est plus logique de chercher la cause d'une baisse générale des prix dans un excédent des offres sur les demandes provenant d'une surabondance des produits et l'explication d'une hausse dans le phénomène contraire. Le marché réglementé fonctionne normalement en étroite liaison avec le marché de consommation ; il est le lien indispensable entre la production saisonnière et la consommation annuelle. La bourse n'est donc pas un vase clos où s'élaborent artificiellement les données des destinées économiques, mais elle doit être considérée plutôt — pour reprendre l'image préférée des auteurs — comme un témoin de l'état de la conjoncture dont les indications sont aussi précieuses que celles du baromètre dans le domaine des pressions atmosphériques. Supprimer la bourse parce que les cours accusent des variations indésirables équivaldrait à briser le baromètre afin de fixer le beau temps.

Un certain public (professionnels, intermédiaires, non-professionnels) opère sur les marchés à terme, en vue soit de conclure des marchés effectifs, soit de se couvrir contre les fluctuations des cours, soit de spéculer. En examinant la fonction économique de chacune de ces trois catégories de personnes, nous achèverons de mettre en lumière le rôle imparti aux bourses de commerce.

Les professionnels. — Non seulement les marchés réglementés sont fréquentés par des professionnels (producteurs, industriels, négociants) à l'effet de prendre ou livrer de la marchandise à certaines échéances, mais dans une économie libérale, les marchés à terme constituent pour eux le seul moyen de s'assurer contre les fluctuations des cours.

C'est ainsi que le producteur, si les cours sont suffisamment rémunérateurs, utilisera les marchés réglementés pour vendre à terme sa prochaine production, au besoin sur époques échelonnées. Ces opérations, qui l'assurent contre la baisse des prix, seront par lui dénouées ultérieurement, au fur et à mesure des ventes effectives de sa production.

Les industriels, transformateurs d'un produit, achèteront ou vendront à terme les matières premières nécessaires à la fabrication pour éviter de prendre la lourde charge de stocks considérables. Par exemple, le minotier, qui a passé des contrats fermes avec les boulangers, *achète* le blé à terme et le revend quand il trouve l'occasion de procéder à des achats effectifs ; il s'est garanti contre la *hausse* des cours du blé. Le tisseur, qui achète du coton pour fabriquer des tissus vendus plusieurs mois plus tard, *vend* à terme le coton sur les époques de la

vente probable de ses tissus et il se rachète lors de ses ventes effectives ; il s'est couvert contre la *baisse* des prix du coton laquelle ne manquerait d'agir dans le même sens sur les prix des tissus.

Dans certains cas, au moment de l'achat de ses matières premières, l'industriel vendra à terme le produit transformé, assurant ainsi son bénéfice contre la baisse des prix. C'est le cas du fabricant de sucre qui achète la récolte de betteraves avant les semailles, afin d'être certain de ne pas manquer de matières premières. Il vend à terme la quantité correspondante de sucre et défera son opération lorsqu'il aura assuré sa couverture effective en marchandises.

Les négociants réaliseront des opérations à terme de même nature ; l'importateur, par exemple, dès l'achat de marchandises à l'étranger et dans l'attente de l'arrivée de la cargaison, vendra à terme pour garantir son bénéfice.

Les intermédiaires. — L'accès des marchés réglementés est réservé aux seuls commissionnaires qui sont des intermédiaires auxquels acheteurs ou vendeurs à terme doivent obligatoirement s'adresser pour effectuer leurs opérations. La mission exclusive de ces intermédiaires s'explique par la garantie qui doit s'attacher à des contrats rapidement traités ou transmis. Il est indispensable qu'au cours de la séance de cotation, le commissionnaire, en annonçant un prix et une quantité, soit assuré de trouver une contrepartie dont la solvabilité ne puisse pas prêter à discussion.

Ces intermédiaires sont liés à leurs clients par un contrat de commission que nous aurons l'occasion d'exami-

ner ultérieurement (p. 141), cependant ils ont également la faculté de traiter des affaires à terme sur le marché de Paris, pour leur propre compte, mais uniquement avec d'autres commissionnaires.

Les clients non-professionnels. — Un marché, qui n'aurait pour tout public que celui des professionnels, risquerait de souffrir d'atonie. D'une part, le nombre des professionnels serait trop réduit ; d'autre part, une catégorie de professionnels, dont aux diverses époques l'activité est souvent orientée dans le même sens, ne trouverait pas alors des contre-parties suffisantes à leurs opérations parmi les professionnels d'une autre catégorie. Pour reprendre un exemple précédent, les fabricants de sucre trouveraient difficilement des raffineurs ou des négociants susceptibles d'acheter à terme à des conditions acceptables, le sucre qu'ils vendent, quand eux-mêmes achètent par avance la prochaine récolte de betteraves.

Il est donc nécessaire de livrer l'accès de la bourse de commerce à des éléments étrangers aux commerces et aux industries concernant le produit du marché réglementé, et qu'on nomme de ce fait en terminologie boursière des « non-professionnels ». A l'inverse des professionnels qui opèrent sur le marché à terme, tantôt pour livrer ou prendre la marchandise, tantôt pour se couvrir et plus rarement pour spéculer, le client non-professionnel est toujours un spéculateur, ce mot n'ayant pas précisément, sous notre plume le sens péjoratif qu'on lui accorde trop souvent dans certains milieux.

Cependant l'intervention à la bourse de commerce de ce concours extérieur rend plus impérieux encore la nécessité d'établir, dans les meilleures conditions d'ordre et de

logique, une réglementation assurant la garantie des opérations, punissant les abus malhonnêtes, défendant les spéculateurs non avertis contre leur propre ignorance et, de ce fait, permettant à l'activité boursière de s'exercer et de se développer dans une ambiance de sécurité et de confiance.

TITRE I

SITUATION JURIDIQUE DES BOURSES DE COMMERCE EN FRANCE

CHAPITRE I

NATURE JURIDIQUE DES BOURSES DE COMMERCE

En droit français, un établissement public est un service public doté d'un patrimoine distinct des patrimoines généraux de l'Etat, des départements, communes ou colonies. Par ce caractère essentiel, il se différencie des autres services publics, ceux dont le patrimoine se confond avec le patrimoine général, par le moyen soit d'une incorporation pure et simple, soit d'une affectation de recettes (impôts, taxes, redevances, etc...).

Le patrimoine spécial d'un établissement public est constitué de revenus permanents — nettement distincts des ressources des patrimoines généraux — sur lesquels sont prises les sommes destinées au paiement des dépenses du service public. La constitution même de ce fonds indé-

pendant implique la nécessité d'accorder à l'établissement public le pouvoir de le gérer, c'est-à-dire d'appliquer les recettes du service à ses dépenses et, par voie de conséquence, d'autoriser cet établissement à défendre son patrimoine, notamment à ester en justice. Un établissement public est donc une personne morale de droit public.

Les bourses de commerce sont des réunions de commerçants qui n'ont pas de patrimoine spécial. Leur fonctionnement est confié à plusieurs autorités publiques administratives ; elles n'ont pas la capacité d'ester en justice. Elles ne constituent pas des entités juridiques responsables : la personnalité morale ne peut pas leur être reconnue.

En conséquence, les bourses de commerce ne sont pas des établissements publics. Cette conclusion ne vise que l'absence de patrimoine spécial et les conséquences qui en découlent, mais elle laisse entier le problème de déterminer si les bourses de commerce sont des services publics.

A) LE SERVICE PUBLIC DES BOURSES DE COMMERCE

Définition du service public.

Le choix d'une définition du service public n'est pas sans soulever de sérieuses difficultés et risque, quelqu'en soit le résultat, de trouver des contradicteurs. La doctrine et la jurisprudence dénotent, en effet, une incertitude notoire quant à la terminologie ; cependant l'une et l'autre semblent s'orienter vers une formule de plus en plus large, tendant à faire entrer sous la dénomination de service public des entreprises auxquelles cette qualité était autrefois refusée, en particulier certains services

dont les litiges ne ressortissent pas actuellement à la compétence des juridictions administratives. Cette évolution dans les termes nous paraissant concorder parfaitement avec l'extension continue de la fonction publique, nous proposons la définition suivante :

Un service public est une entreprise créée par les gouvernants, qui en gardent la haute direction, dans le but de satisfaire avec continuité une catégorie de besoins d'utilité publique, et dont l'organisation et le fonctionnement sont généralement soumis au régime juridique administratif.

La question se pose alors de savoir si une bourse de commerce est un service public ou si elle doit être considérée comme une entreprise privée.

**Méthode générale de détermination de la nature juridique
d'un service.**

D'après la définition précédente, un service est public quand les gouvernants ont reconnu qu'ils avaient, en le créant, l'obligation de satisfaire un besoin de la collectivité, aussi cette intention des pouvoirs publics constitue-t-elle le seul critérium permettant de déceler si une entreprise est ou n'est pas un service public.

Nous ne serons pas autrement surpris de constater que, dans un domaine dont l'évolution s'est bien souvent effectuée sous le signe de l'empirisme, les textes en vigueur n'expriment pas littéralement la volonté des gouvernants d'ériger les bourses de commerce en service public. Au demeurant, l'ancienneté de la législation concernant les bourses de commerce peut suffire à expliquer ce silence,

si on se rappelle la confusion qui a souvent accompagné, jusqu'à ces dernières années, la notion de service public. Un certain nombre de lois ont bien précisé le caractère d'établissement public de quelques entreprises, mais à notre connaissance aucun texte n'est encore venu apporter d'indication suffisante sur la nature publique d'un service sans personnalité morale ; or — nous le savons — les bourses de commerce ne sont pas des établissements publics.

Cette remarque, qui met l'accent sur la nécessité d'effectuer des recherches à l'effet de déterminer les caractères du service, nous conduit à opérer dès maintenant une distinction d'ordre général, susceptible d'éviter une erreur souvent commise, tendant à confondre le côté juridique de la question avec le côté politique ou économique. Il s'agit en l'espèce de distinguer exactement la fonction du juriste de celle du législateur. Quand le législateur crée un établissement ou quand il détermine les modalités de son fonctionnement, il a souvent l'intention d'instituer ou d'organiser un établissement public ou un service public. Parfois il formule expressément son intention, dans d'autres cas, sans vouloir critiquer les motifs de son abstention, il laisse planer un doute sur la nature juridique de l'entreprise. Il appartient alors au juriste de combler cette lacune par le moyen d'une méthode apparentée à l'éclectisme et consistant à *appliquer un à un, à la lumière des textes et de la jurisprudence concernant le service, les critères susceptibles de lui faire connaître la volonté du créateur*. Qu'importe alors au juriste les raisons qui ont motivé l'intervention du législateur ; il n'a pas à évoquer l'aspect politique du problème. Le sujet de ses préoccupations consiste à rechercher la nature du

service, en vue, si l'on peut s'exprimer ainsi, de le cataloguer.

La méthode de détection, dont nous venons de dégager les grandes lignes, est d'ailleurs applicable à la détermination du caractère public ou privé d'un rapport de droit. « Peut-être, écrit M. Karadgé-Iskrow ⁽¹⁾, vaudrait-il mieux reconnaître franchement notre éclectisme et dire que le caractère public ou privé d'un rapport juridique quelconque est le résultat de l'ensemble de ses éléments, dont aucun n'est absolument nécessaire. Par exemple, si d'après la compétence administrative..., nous décidons que c'est un rapport du droit public que nous avons devant nous, nous lui appliquerons toutes les règles spéciales du droit public. Parfois nous induirons le caractère public d'un rapport juridique en invoquant d'autres éléments..., alors la compétence administrative... sera la conséquence du caractère public de ce rapport. »

Cette méthode générale s'applique ainsi communément à la détermination de la nature juridique d'un service ou d'un rapport de droit, sous la réserve — déjà formulée — que les litiges soulevés par l'organisation et le fonctionnement d'un service public ne se rangent pas indubitablement sous le contrôle des juridictions administratives.

Les pouvoirs publics n'ayant pas indiqué explicitement que les bourses de commerce sont des services publics, force nous est d'avoir recours à ce procédé éclectique et de faire apparaître la volonté des gouvernants d'instituer

(1) N. KARADGÉ-ISKROW. *La personne juridique publique*. Revue de Droit public. Année 1934.

un service public en examinant successivement : les circonstances de sa création, les conditions de son organisation et de son fonctionnement, la nature de ses ressources.

Critérium de l'initiative de la création.

Le critérium qui paraît présenter le plus de sûreté, à l'effet de distinguer la bourse de commerce d'une entreprise privée, réside dans la nature juridique de l'organisme qui a pris l'initiative de la création de l'entreprise.

A l'origine d'un service public, il faut une loi. M. Jèze en indique les raisons pour les services publics soumis au régime juridique spécial⁽¹⁾ et, avec M. le Professeur Louis Rolland, nous ne trouvons aucun motif à ne pas étendre cette affirmation à tous les services publics⁽²⁾. La création d'un service public implique en effet, dans tous les cas, une limitation tant des libertés individuelles que du développement des activités privées et de telles restrictions ne sont tolérables que dans la mesure où elles ont donné lieu, au parlement, à un débat contradictoire dont la publicité offre une garantie certaine aux particuliers. Un tel principe fondamental ne signifie d'ailleurs pas qu'une loi doive porter obligatoirement création du service public, mais il montre la nécessité pour l'administration, si elle procède elle-même à cette création, de fonder sa décision sur un acte législatif.

(1) GASTON JÈZE. *Principes généraux de droit administratif*, tome II, p. 95.

(2) LOUIS ROLLAND. *Précis de droit administratif*, 6^e édition, p. 47.

Parmi les documents législatifs, nous trouvons donc des lois créant ou organisant des services publics, nous trouvons également des lois édictant des règles applicables à des établissements privés. Nous rencontrons d'autre part des actes réglementaires ayant les apparences de créer des services publics. Cette diversité dans la forme tend à prouver que la présence d'une loi à l'origine d'un service ne suffit pas à caractériser un service public et qu'il est nécessaire de se livrer à un travail d'interprétation des textes. Tout porte à croire cependant que l'examen des lois organiques des services fournira, dans de nombreux cas, des indications précieuses quant à l'application du critérium de l'initiative de la création.

Ce critérium peut s'énoncer comme suit : si l'initiative provient d'une autorité administrative, l'entreprise est un service public et elle est de caractère privé, si l'initiative a été prise par des particuliers.

La jurisprudence, à maintes reprises, a appliqué ce critérium.

Dans l'arrêt du 22 mai 1903 (1^{re} espèce. Affaire *Caisse des écoles du 6^e arrondissement de Paris*. D. P. 1904. 3. p. 1 et Sirey 1905. 3. p. 33), le Conseil d'Etat a assimilé les *caisses des écoles* à des établissements publics en visant la loi du 10 avril 1867 sur l'enseignement primaire (article 15) qui les a instituées et la loi du 28 mars 1882 (article 17) qui en a rendu la création obligatoire. Les caisses des écoles sont créées par délibération du conseil municipal approuvée par le préfet ; l'initiative appartient donc à une autorité publique. L'intention des Gouvernants est également recherchée par la haute juridiction ; « considérant que les caisses des écoles ont été instituées... dans le but d'encourager et de faciliter la fréquentation

des écoles primaires... qu'à ce titre, elles sont non des établissements de bienfaisance, mais des établissements scolaires annexes... »

Les *monts de piété*, d'autre part, peuvent être créés avec le concours de l'initiative privée, mais cette collaboration n'est pas nécessaire et le Conseil d'Etat, dans l'affaire *Brincat* (arrêt du 20 juin 1919, Sirey 1924. 3. p. 43) relève comme un indice de leur caractère d'établissement public le fait qu'ils sont, en vertu de la loi du 24 juin 1851, « institués par décret avec l'assentiment des conseils municipaux ».

Les *comices agricoles*, de leur côté, sont des services publics, ainsi en a décidé le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Caillaux* du 29 avril 1922 (Sirey 1926. 3. p. 36) après avoir considéré notamment « que la loi du 20 mars 1851 prévoit l'établissement dans chaque arrondissement d'un ou plusieurs comices agricoles dont elle détermine les règles de composition et dont la circonscription est fixée par le conseil général sur la proposition du préfet... ». Le même arrêt constate également que *l'intention* du législateur, en instituant les comices agricoles, a été de « former avec les chambres d'agriculture, la représentation officielle des intérêts agricoles ».

La méthode suivie par le Conseil d'Etat apparaît donc en toute clarté : il recherche dans les lois organiques du service si l'initiative est d'ordre public ou privé et il essaie de déceler l'intention du législateur. Dans les deux premiers arrêts, il conclut que l'organisme est un établissement public ; dans le troisième arrêt, il ne se prononce pas formellement sur la question, mais il découle nettement de la décision qu'il s'agit d'un service public. D'ailleurs il est totalement indifférent de savoir, quant

à l'application du critérium de l'initiative, si une entreprise est un établissement public ou un simple service public; la question de l'affectation d'un patrimoine spécial au service ne se pose ici en aucune façon.

Cette méthode appliquée aux bourses de commerce serait susceptible de laisser incertain le caractère public de ces institutions, si on ne prenait pas garde de s'arrêter aux apparences. Ces bourses — pourrait-on objecter — sont des réunions de particuliers qui se sont groupés librement à l'origine, sous la poussée des nécessités économiques, et qui ont établi ultérieurement, pour les commodités de leur négoce, des règlements que l'autorité publique a ensuite homologués. L'initiative n'aurait donc pas été prise par les gouvernants et la bourse de commerce comporterait ainsi l'un des caractères d'une entreprise privée.

Ce raisonnement présenterait quelque analogie avec celui qui a été tenu à propos des *caisses d'épargne privées*. Ces caisses sont créées par un règlement d'administration publique pris à la demande des conseils municipaux intéressés. Le décret de création porte également approbation de leurs statuts. Par ailleurs, le législateur a soumis les dépôts qu'elles détiennent, ainsi que leur fortune, à une réglementation et à un contrôle serrés. En dépit de cette tutelle administrative, la jurisprudence, tant de la Cour de Cassation que du Conseil d'Etat, s'accorde à déclarer que les caisses d'épargne privées sont des établissements privés. L'un de ces arrêts (Conseil d'Etat. 20 mai 1912. Sirey 1915. 3. p. 48) porte que « la Caisse d'épargne de Songeons est un établissement autonome qui n'a pas le caractère d'un organe de l'administration générale ou locale » et que « si elle est placée quant à son fonction-

nement sous la surveillance du ministre des finances, cette surveillance nécessitée par l'objet et le but d'intérêt général et d'utilité publique de ladite caisse, ne lui a point imprimé le caractère d'établissement public... »

Cette argumentation, comparée à celle des arrêts précédents, pourrait paraître empreinte d'une certaine subtilité, si nous ne cherchions pas à dégager les circonstances entourant la création de ces caisses. Dans sa « Théorie de la personnalité morale », M. Michoud a fort bien analysé le mécanisme de la création des caisses d'épargne privées. Ces institutions ne sont pas éloignées des fondations administratives : elles sont autorisées par décret qui ne peut être sollicité que par le Conseil municipal, mais « il n'en reste pas moins vrai que, même en fait, c'est l'initiative privée qui d'ordinaire donne le branle, ce sont les fondateurs qui rédigent les statuts sans être astreints à l'uniformité et qui les proposent à l'approbation. » Cette approbation est donnée par l'administration, si les statuts sont conformes aux règles types. Par ce caractère, les caisses d'épargne privées se distinguent, par exemple, des caisses des écoles. Ces dernières sont aussi créées avec le concours de particuliers, mais les conseils municipaux sont tenus de procéder à cette création. La collaboration privée n'est alors qu'un accessoire et il faut noter avec M. Hauriou que ⁽¹⁾ : « le service de l'épargne n'a jamais été considéré comme municipal au même titre que le service scolaire ».

Ces remarques nous permettent de préciser le critérium

(1) Note sous les arrêts du Conseil d'Etat du 22 mai 1903. Sirey, 1905.3.33.

de l'initiative de la création du service : si cette initiative appartient aux pouvoirs publics, et singulièrement, si elle est manifestée spécialement dans une loi, le service est public ; par contre, si au premier degré, elle émane de particuliers, l'entreprise est privée, même au cas où le législateur ou l'administrateur interviendrait ultérieurement à l'effet de rendre effective la création de l'établissement ou d'en réglementer et surveiller le fonctionnement. Les seules difficultés qui peuvent s'élever sont d'ordre pratique et se réfèrent à la détermination de l'initiative prépondérante dans certains cas limites où concourent simultanément les initiatives publiques ou privées.

L'institution des bourses de commerce ne présente à cet égard aucune imprécision : elle est fondée sur la loi et la volonté des pouvoirs publics a été, de tout temps, exprimée en des termes auxquels il n'est pas permis de reprocher une ambiguïté quelconque.

La lettre du Roi Henri II, en forme d'édit portant création de la Bourse de commerce de Toulouse (3 juillet 1549), indique en des expressions d'un archaïsme savoureux, le désir du Roi de faciliter les transactions commerciales en créant une bourse de commerce par voie d'autorité (1) : « Savoir faisons que nous ne voulant pour faute d'une chose à laquelle on peut aisément et facilement pourvoir un bien public si nécessaire, utile pour l'amélioration et augmentation de notre dite ville de Toulouse demeurer en arrière et après avoir mis cette matière

(1) *Lois, ordonnances et privilèges des foires de Lyon, Brie et Champagne et de la Bourse commune des Marchands de Toulouse.* Edité à Rouen en 1563.

en délibération... avons ...de notre propre mouvement certaine science, plaine puissance et auctorité royale et établi, *créons et établissons par ces présentes une bourse commune en notre dite ville de Toulouse... Voulons, ordonnons et nous plaît* tous marchands et autres de toutes nations y puissent trafiquer et ensemble convenir de leurs affaires *avec la sécurité de leur trafic... »*

L'arrêt du Conseil du 24 septembre 1724, portant établissement d'une bourse dans la ville de Paris ⁽¹⁾, témoigne de la même volonté du pouvoir royal en des termes qu'il nous faut également rapporter : « Le roi, s'étant fait rendre compte de la manière dont se font à Paris les négociations... des marchandises et effets, a jugé qu'il serait non seulement avantageux au commerce, mais encore très *nécessaire pour y maintenir la bonne foi et la sûreté convenables*, d'établir dans la ville de Paris, une place où les négociants puissent s'assembler... pour y **traiter des affaires** de commerce... à l'exclusion de tous autres lieux ; à quoi S. M. voulant pourvoir... le roi étant en son conseil, *a ordonné et ordonne* ce qui suit : Article premier. — Il sera incessamment établi dans la ville de Paris une place appelée la Bourse... »

Les bourses de commerce furent fermées par le décret du 17 juin 1793, puis rouvertes par la loi du 6 floréal an III. L'article premier de la loi du 28 ventôse an IX relative à l'établissement de bourses de commerce, stipule que « le gouvernement pourra établir des bourses de commerce dans tous les lieux où il n'en existe pas et où il le jugera convenable ».

(1) *Recueil des anciennes lois françaises*, tome XXI, p. 278.

L'arrêté du 29 germinal an IX détermine les modalités de désignation des villes où devront être établies des bourses de commerce, dans les termes suivants : « Dans un mois, à compter de la publication du présent règlement, les ministres des finances et de l'intérieur feront connaître au gouvernement : 1° Quelles sont les villes où il convient d'établir des bourses de commerce; 2° Quelles sont celles de ces villes qui ont eu ou ont encore un local affecté à cette destination ; 3° Quels sont, dans les villes où il n'existe pas de local employé à ce service, les édifices ou emplacements nationaux qu'on y pourrait affecter ; 4° Les soumissions que pourraient souscrire les négociants, à l'effet de construire des bourses de commerce ».

A des dates plus récentes, la Bourse de commerce de Roubaix fût créée par le décret du 30 septembre 1875 et celle de Tourcoing par le décret du 22 novembre 1875.

Dans ces conditions, nous concluons qu'il est toujours permis à des négociants de s'assembler en certains lieux pour faciliter l'exercice de leur commerce et leurs réunions sont alors des institutions de droit privé, mais, par contre, lorsque des particuliers se réunissent à l'intérieur d'une bourse de commerce, il ne s'agit plus de réunion privée; ces individus profitent d'un service public.

Critérium de l'organisation et du fonctionnement du service.

Après avoir examiné les circonstances entourant la création du service, il semble naturel d'appliquer un autre critérium conduisant à considérer les modalités de l'organisation et du fonctionnement du service.

La jurisprudence rappelée ci-dessus utilise la même

méthode et non seulement elle recherche à déterminer la qualité du véritable créateur de l'entreprise, mais également elle se reporte aux conditions d'organisation et de fonctionnement. Dans l'arrêt *Brincat*, le Conseil d'Etat relève que les conseils d'administration des monts de piété « sont nommés à Paris par le ministre de l'intérieur et, dans les départements, par le préfet et présidés par le maire ». L'arrêt *Caillaux* souligne que les règlements des comices agricoles sont soumis à l'approbation préfectorale; enfin dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire *Caisse des Ecoles du VI^e arrondissement de Paris*, M. le Commissaire du Gouvernement Romieu remarquait que la gestion de la caisse est confiée au percepteur qui en fait le service gratuitement.

On peut supposer *a priori* que l'examen des conditions d'organisation et de fonctionnement ne laissera pas toujours au juriste une certitude absolue quant à la nature du service, cependant il viendra apporter au problème des éléments nouveaux susceptibles de confirmer un premier jugement. Ce critérium permettra même de se faire une opinion définitive, s'il conduit à déterminer la personne qui, dans l'organisation et le fonctionnement du service, a le pouvoir d'ultime décision, que M. Louis Rolland appelle d'une façon expressive le « pouvoir du dernier mot ».

Les gouvernants, en effet, ayant créé le service public dans le but de remplir la tâche qui leur incombe de pourvoir au bien commun, ne peuvent à aucun moment se désintéresser de la haute direction de l'entreprise, même s'ils ont laissé à d'autres personnes le soin de la gestion effective. En conséquence, si les règles d'organisation et de fonctionnement d'un service donné, leur laissent le

pouvoir de se prononcer en dernier ressort, le service est public ; mais si le dernier mot ne leur appartient pas, l'entreprise est privée.

L'application de ce critérium à la bourse de commerce permet de rappeler que l'article 71 du Code de commerce a placé cette institution « sous l'autorité du Gouvernement », marquant ainsi la volonté du législateur d'intervenir, le cas échéant, dans la direction du service.

Il y a lieu de souligner aussi que les marchés réglementés fonctionnent à la manière d'un monopole, puisqu'ils sont obligatoires pour quiconque traite à terme. Le monopole n'est pas d'ailleurs une caractéristique déterminante du service public ; c'est tout au plus un indice qui peut concourir à former une opinion et le Conseil d'Etat l'a parfois pris en considération, par exemple dans l'arrêt *Brincat*, où il en a fait mention pour démontrer le caractère d'établissement public des monts de piété.

Enfin l'article 90 du Code de commerce édicte que l'Etat pourvoit par des règlements d'administration publique à ce qui est relatif aux bourses de commerce (infra p. 50).

Ces textes suffisent à conférer, dans ce domaine, le pouvoir du dernier mot aux gouvernants. Ceux-ci ont d'ailleurs fait appel, pour la gestion de la bourse de commerce, à la collaboration de particuliers et exercent leur pouvoir de direction par l'intermédiaire d'une autorité publique située sous leur dépendance. Les Chambres de commerce, établissements publics, ont, de ce fait, reçu une mission d'administration générale très étendue, dont l'examen fera l'objet du chapitre suivant.

Il n'en reste pas moins que les pouvoirs publics gardent la haute direction de l'organisation et du fonctionnement des bourses de commerce et leur intention à cet égard n'a

jamais varié. C'est ainsi que la loi du 30 juin 1881 ayant proclamé la liberté de réunion publique, il ne fut pas question, à cette époque, contrairement à l'exemple belge, de soumettre aux prescriptions libérales de la loi, les réunions de commerçants constituant les bourses de commerce.

Les documents parlementaires témoignent au contraire d'un souci opposé, et, pour ne citer qu'un exemple, dans le rapport qu'il déposa sur le bureau de la Chambre des députés, le 21 mars 1898, M. Gustave Dron remarque : « Est-ce l'Etat qui doit intervenir ? Oui sans doute, puisqu'il s'agit d'un marché d'intérêt public dont les cours s'imposent à tous, dont l'influence s'exerce sur l'ensemble du pays qui ne peut être abandonné à la merci de quelques-uns. » ⁽¹⁾ A la fin du siècle dernier, d'ailleurs, la dénomination de « marchés *publics* à terme » était employée couramment.

Les recettes des Bourses de commerce.

Un dernier point à examiner est celui de la nature des ressources des bourses de commerce. Il faut préciser d'ailleurs que, de tous les critères appliqués à la détermination du caractère juridique d'une institution, celui que nous envisageons maintenant est le moins probant. Il constitue un indice susceptible de corroborer d'autres observations relevées par ailleurs, mais le fait que les dépenses d'un service ne sont pas mises à la charge de la communauté ne permet pas de conclure que l'établissement est privé. La haute direction des gouvernants sur les services publics

(1) Cf. également : E. THALLER. *Traité élémentaire de droit commercial*. 1931 (Mis à jour par M. J. Percerou), n^{os} 847 et suiv.

n'implique pas indubitablement l'application des deniers publics au fonctionnement de ces entreprises. Il existe des établissements ou services publics dont les frais de gestion sont couverts en grande partie, sinon en totalité, par des deniers privés et il suffit de citer, à titre d'exemple : les services affermés ou concédés, les caisses des écoles, les monts de piété et les comices agricoles.

Cependant en ce qui concerne l'organisation financière, nous constatons encore que les pouvoirs publics ont accentué le caractère public des bourses de commerce en prescrivant que des impôts spéciaux seront perçus au profit de ces institutions. Le texte général est l'article 21 de la loi du 9 avril 1898 qui ne fait aucune différence juridique entre l'imposition pour frais de chambre de commerce et celle destinée aux bourses de commerce : « Il est pourvu aux dépenses ordinaires des chambres de commerce et des bourses de commerce au moyen d'une imposition additionnelle au principal de la contribution des patentes conformément à la loi du 23 juillet 1820, à l'article 4 de la loi du 14 juillet 1838 et à l'article 38 de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes ».

Déjà la loi du 28 ventôse an IX avait disposé que les dépenses annuelles relatives à l'entretien et à la réparation des bourses seraient supportées par les banquiers, négociants et marchands et qu'en conséquence il pourrait être levé une contribution proportionnelle sur le total de chaque patente. Les textes visés par la loi du 9 avril 1898 sont d'intérêt inégal : en effet, la loi de finances du 14 juillet 1838 ne fait que stipuler que la contribution spéciale destinée à subvenir aux dépenses des bourses de commerce continuera à être perçue. L'article 38 de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes reproduit la formule de l'article 33 de

la loi du 25 avril 1844 qui, elle-même, renvoie à l'article 11 de la loi de finances du 23 juillet 1820.

Cet article 11 dispose que « continueront d'être perçues les contributions spéciales destinées à subvenir aux dépenses des bourses et chambres de commerce... » L'article 14 de la même loi stipule que « le rôle relatif aux frais d'une bourse de commerce ne comprendra que les patenables de la ville où elle est établie... » et l'article 16 que « des ordonnances fixeront, chaque année, les sommes à imposer pour subvenir aux dépenses des chambres et bourses de commerce. Cette fixation aura lieu sur la proposition des chambres de commerce... »

La circulaire ministérielle du 30 juin 1904, concernant l'établissement des comptes et budgets des chambres de commerce, prescrit aux compagnies consulaires intéressées d'établir un budget spécial pour le service de leur bourse de commerce. Cette mesure est excellente puisque l'imposition additionnelle qui peut être affectée aux dépenses de la bourse n'est pas perçue sur toutes les patentes de la circonscription de la chambre de commerce, mais seulement sur celles de la ville où la bourse a été instituée. En spécifiant que la contribution additionnelle *peut* être affectée aux dépenses de la bourse, la circulaire indique implicitement que les dépenses d'administration du service ne sont pas obligatoirement couvertes par les ressources fiscales. C'est ainsi qu'à Paris, les frais de gardiennage, de chauffage, d'éclairage et d'entretien sont payés par un versement de l'adjudicataire locataire de l'immeuble de la bourse, en conformité avec le cahier des charges, tandis qu'aux termes de la loi du 27 janvier 1886, modifiée par celle du 8 août 1913, concernant la Bourse de commerce de Paris, une partie de l'imposition additionnelle est affectée pen-

dant soixante ans à l'amortissement des dépenses de création de la bourse et au développement de l'enseignement professionnel des écoles commerciales de la Chambre de commerce de Paris.

La contribution spéciale pour frais de bourse constitue des deniers publics soumis, quant à leur gestion, aux règles de la comptabilité publique qui ne peuvent pas être modifiées par la personne morale administrant le service public. L'article 16 de la loi du 23 juillet 1820 dispose que « des ordonnances royales régleront la forme de la comptabilité et de la vérification de l'emploi des deniers ». La circulaire ministérielle du 30 juin 1904 porte que le compte et le budget de la bourse peuvent être dressés d'après les mêmes règles que les compte et budget de la chambre de commerce. Le compte doit mentionner : en recettes, l'intégralité du produit du principal de l'imposition autorisée et des centimes en sus-perçus pour les non-valeurs et frais de confection des rôles ; en dépenses, le montant exact de la somme affectée à l'emploi.

De l'application de tous ces critères résulte, sans contestation possible, que les bourses de commerce sont des services publics.

B) CONSÉQUENCES DU CARACTÈRE DE SERVICE PUBLIC DES BOURSES DE COMMERCE

La bourse de commerce, en tant que service public, doit répondre à trois conditions : fonctionner d'une façon continue, assurer l'égalité des usagers devant le service, être adaptée aux circonstances.

a) *La continuité du service.*

La bourse de commerce doit fonctionner continûment et les collaborateurs du service sont tenus d'en assurer la marche régulière aussi longtemps que la puissance publique estime qu'elle a la mission d'assurer la satisfaction des besoins commerciaux correspondants. On ne pourrait concevoir, par exemple, que l'organe compétent de la bourse refusât de procéder à une liquidation de fin de mois ou à la constatation d'un cours. Si la participation réglementaire des intéressés venait à faire défaut au service, l'autorité publique serait amenée à prendre toutes mesures de nature à sauvegarder les intérêts publics, voir même, si elle le jugeait utile, à assurer elle-même la gestion du service.

b) *L'égalité des intéressés devant le service public.*

Toutes les personnes intéressées au fonctionnement de la bourse de commerce doivent profiter du service *individuellement* de la même manière, étant entendu que les droits et les obligations de chacun diffèrent évidemment selon la catégorie à laquelle il appartient (intermédiaire, professionnel, non professionnel). Cette égalité des usagers devant le service public est conforme aux principes affirmés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

c) *L'adaptation aux circonstances.*

Les pouvoirs publics ont le pouvoir de modifier à tout moment les règles d'organisation et de fonctionnement du service public, afin de les mettre en harmonie avec les

besoins collectifs que le service doit satisfaire, et suivre ainsi l'évolution des conditions de la vie nationale.

Les conclusions de M. le Commissaire du gouvernement Romieu dans l'affaire *Bardy* (29 décembre 1905, Sirey 1907. 3. p. 158) indiquent que le Conseil d'Etat met en lumière chaque jour davantage le principe suivant lequel « la puissance publique peut toujours, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, prendre des mesures d'autorité réglementaires ou fiscales qu'elle estime nécessaires en vue des besoins de la vie collective auxquels elle est chargée de pourvoir... ».

Ces considérations nous conduisent à formuler quelques principes généraux de droit public dont nous trouverons l'application tout au long de notre étude.

Principes généraux de l'organisation des services publics.

L'aménagement des services est de la compétence générale du chef de l'Etat. Cette compétence est toutefois limitée en deux points :

D'abord le chef de l'Etat, organisant un service public, ne doit pas empiéter sur le domaine réservé au Parlement par les coutumes constitutionnelles, autrement dit, si une règle d'organisation touche à la liberté individuelle, à celle du commerce et de l'industrie, à la propriété, si elle crée un monopole, cette règle est frappée d'irrégularité. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a annulé une décision par laquelle un maire créait le monopole des quêtes effectuées sur le territoire de sa commune au profit de la caisse de chômage (Arrêt *Boumanne* du 12 janvier 1934. Lebon, p. 61).

En second lieu, les règles d'organisation édictées par le chef de l'Etat doivent respecter les dispositions législatives déjà intervenues en la matière. Il existe en effet des cas nombreux où le parlement a tenu à prendre lui-même certaines mesures d'aménagement d'un service public ; sauf indication contraire de sa part, le parlement seul a le droit de les modifier. La solution est identique en ce qui concerne le respect des pouvoirs financiers de l'autorité budgétaire quand la règle d'organisation du service entraîne une dépense.

Sous ces deux réserves, il est couramment admis, en France, que le pouvoir réglementaire du chef de l'Etat s'appliquant à l'organisation des services publics est général.

Ces idées ont été clairement exprimées, par M. Romieu, dans les conclusions qu'il avait présentées dans l'affaire *Babin* (Conseil d'Etat, 4 mai 1906. Lebon, p. 363) : « ...il n'existe pas de règles de droit écrit en ce qui concerne cette délimitation de pouvoirs, si importante au point de vue constitutionnel : c'est la jurisprudence qui les fixe, en les faisant découler des conditions dans lesquelles s'est manifestée jusqu'ici l'intervention du législateur dans les diverses matières. Tantôt cette intervention est générale, complète, et la matière est dite appartenir par sa nature au domaine législatif ; tantôt cette intervention est rare, accidentelle, limitée à quelques points, et la matière peut être considérée dans son ensemble comme appartenant au domaine du pouvoir exécutif, sauf les îlots qui ont été détachés par le législateur à son usage. D'une manière générale, on peut dire que : relèvent par leur nature du pouvoir législatif toutes les questions relatives directement ou indirectement aux obligations à imposer aux

citoyens par voie d'autorité sans aucun lien contractuel... En sens inverse, *c'est en principe le pouvoir exécutif qui règle l'organisation intérieure des services publics et les conditions de leur fonctionnement* qui ne lèsent pas les droits des tiers... »

Le Conseil d'Etat exprime la même idée, quand il déclare (Affaire *Heyriès*, 28 juin 1918. Lebon, p. 651) que le Président de la République, placé à la tête de l'administration française, est chargé de veiller à ce que les services publics soient en état de fonctionner.

Il convient de rapprocher de ces textes, celui que nous reproduisons par la suite (p. 235) et qui est extrait des conclusions également déposées par M. Romieu dans une autre affaire (*Chambre syndicale des fabricants constructeurs de matériel pour chemins de fer et tramways*).

Le chef de l'Etat d'ailleurs emprunte de son pouvoir général d'organisation des services publics, celui de conférer certaines attributions à une (ou plusieurs) autorité publique, voir même à investir celle-ci de la mission de procéder à la réglementation du service, à condition qu'une loi n'ait pas déjà donné compétence à un autre organisme.

Ce dernier point nous conduit à examiner l'étendue des pouvoirs réglementaires des chambres de commerce sur les bourses de commerce.

CHAPITRE II

POUVOIRS DES CHAMBRES DE COMMERCE SUR LES BOURSES DE COMMERCE

Aux termes de la loi organique du 9 avril 1898, les chambres de commerce sont, auprès des pouvoirs publics, les organes des intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription. Ce sont des établissements publics qui assurent, en cette qualité, la représentation patronale publique dans le cadre d'une région.

Les Compagnies consulaires, par la mission consultative qui leur est légalement impartie, sont les moyens d'expression les plus autorisés des intérêts de tous les commerces et industries quels que soient l'objet de leur activité et les dimensions économiques de leurs entreprises. Mais là ne se bornent pas leurs attributions : elles sont également autorisées à fonder et à administrer un grand nombre d'établissements à l'usage du commerce (magasins généraux, écoles commerciales et professionnelles, etc...) et certains services concédés, notamment ceux qui intéressent les

ports maritimes ou les voies navigables de leur circonscription.

Cette mission administrative ne le cède en rien, au double point de vue de l'importance et de l'étendue, à la mission consultative. Leur vocation à l'administration de services publics se rattachant aux attributions générales qu'elles ont reçues en tout ce qui touche au développement de l'industrie et du commerce, devait rendre les chambres de commerce particulièrement aptes à administrer les bourses de commerce. L'attention des pouvoirs publics ne manqua pas d'être appelée, en effet, sur l'avantage qu'il y aurait à confier une partie des pouvoirs que le chef de l'Etat détient en matière de service public des bourses de commerce, aux établissements publics consulaires. Cette idée, comme il fallait s'y attendre, ne s'imposa pas brusquement aux gouvernants ; elle se dégagait selon une évolution lente et discontinue, provoquée par les soubresauts de l'opinion publique qui, de temps à autre, réclamait impérieusement une réglementation plus serrée des marchés. La conséquence de cette situation est que la large compétence que le législateur a conféré aux chambres de commerce en vue d'assurer l'organisation et le fonctionnement du service public des bourses de commerce ne se fonde pas sur un texte, mais sur plusieurs textes dont l'interprétation nécessite quelques développements auxquels nous allons maintenant procéder.

Loi du 9 avril 1898.

Le texte le plus général est inséré dans la loi du 9 avril 1898, constituant la charte des chambres de commerce. L'article 20 de cette loi comporte la disposition suivante :

« Quand il existe, dans une ville, une chambre de commerce et une ou plusieurs bourses de commerce, l'administration de la bourse ou des bourses appartient à la chambre... »

La généralité des termes employés pour définir la mission de la chambre de commerce est remarquable et la question se pose aussitôt de connaître l'étendue de ce pouvoir d'administration.

Les travaux qui ont précédé le vote de la loi de 1898 n'apportent aucun renseignement et cette constatation ne surprend pas qui veut bien considérer qu'à cette époque la réglementation des marchés à terme était spécialement l'objet de l'attention parlementaire, à tel point que fut déposée par M. Gustave Dron, en mars 1898, c'est-à-dire un mois avant la promulgation de la loi sur les chambres de commerce, une proposition de loi traitant la question dans son ensemble.

La Chambre des Députés se sépara sans avoir pu discuter cette proposition, mais dès le commencement de la législature suivante, M. Claude Rajon reprit le texte à son compte. Le Ministre du Commerce lui opposa un contre-projet, qui ne fut d'ailleurs pas retenu par la commission compétente, mais qui mérite néanmoins d'être cité, en ce sens qu'il laissait le soin de fixer la nomenclature des marchandises des marchés publics à terme à des règlements d'administration publique rendus après avis des chambres et tribunaux de commerce et, d'autre part, qu'il prévoyait essentiellement que les règlements des marchés de chaque bourse de commerce seraient établis par décrets rendus sur la proposition des chambre et tribunal de commerce intéressés.

Quoi qu'il en soit mieux valait, dans ces conditions, ne

pas encombrer la loi organique sur les chambres de commerce de dispositions sur les bourses de commerce, qui auraient certainement suscité de longs débats parlementaires, et reprendre purement et simplement à ce sujet le texte général de l'article 13 du décret du 3 septembre 1851 lequel, jusqu'en 1898, constitua le statut des chambres de commerce. L'article 20 de la loi de 1898 reproduit donc littéralement l'article 13 du décret de 1851.

Le régime antérieur à 1851 était fondé sur la loi du 28 ventôse an IX qui confiait à l'Etat l'administration des édifices et emplacements où se tenaient les bourses, ainsi que toute surveillance se rattachant à la police. Le décret de 1851 avait eu pour effet de substituer les chambres de commerce à l'Etat uniquement en ce qui concerne l'administration des édifices et emplacements, l'Etat conservant ses pouvoirs de police.

Il est hors de contestation que limiter à tout jamais l'intervention administrative des chambres de commerce à l'exécution du service matériel, à l'entretien et à la réparation des locaux de la bourse de commerce serait une interprétation trop restrictive des textes. La portée du terme « administration » qui définit dans la loi la mission des chambres de commerce, par sa généralité même, ne peut s'expliquer qu'à la lumière des autres dispositions édictées en la matière. M. Mestre n'exprime pas une autre idée quand il écrit, sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 juillet 1935 (Sirey, 1936. 3. p. 41) : « C'est également à ce droit d'administration que peuvent être rattachés les pouvoirs considérables que les textes reconnaissent aux chambres de commerce en ce qui concerne les règlements des marchés ». Peut-être en 1851, ce droit d'administration ne se limitait-il qu'à la satisfaction de simples besoins

matériels, mais déjà en 1898, il ne pouvait que recevoir une interprétation plus extensive par l'effet de la loi du 18 juillet 1866 qui avait déterminé les attributions des chambres de commerce à l'égard des courtiers en marchandises.

Il n'est pas d'ailleurs sans intérêt d'observer que la terminologie utilisée par la loi du 9 avril 1898 ne différencie pas la bourse de commerce des autres services de la chambre de commerce ; dans les deux cas, la loi emploie la même expression puisqu'aussi bien son article 14 stipule que « les chambres de commerce peuvent être autorisées à fonder et *administrer* des établissements à l'usage du commerce.... » Cette similitude dans les termes de la loi permet d'assimiler le service public de la bourse de commerce à un service de la chambre de commerce.

En fait, au sein de la Chambre de commerce de Paris, la Bourse de commerce est administrée, à la manière des autres services, par la « Commission Administrative des Marchés réglementés » dont l'un de ses membres s'occupe plus particulièrement, en liaison avec le « Service du domaine et du matériel », des questions d'entretien et de réparation des locaux.

La mission administrative des chambres de commerce doit donc s'entendre dans un sens étendu : elle s'applique à l'obligation pour les compagnies consulaires d'assurer le fonctionnement régulier du service public, à l'effet de permettre aux bourses de commerce de remplir leur fonction économique. Elle puise sa force juridique dans le texte général de l'article 20 de la loi de 1898, mais elle prend forme et elle s'épanouit dans des textes spéciaux que nous avons maintenant à examiner.

Loi du 18 juillet 1866.

Les courtiers sont, avec les commissionnaires, des intermédiaires dont l'activité à la bourse de commerce est importante. Nous aurons l'occasion ultérieurement (p. 137) d'envisager l'étendue de leurs fonctions respectives.

La loi du 18 juillet 1866, qui dans sa disposition essentielle institue la liberté de la profession de courtier en marchandises, confie à la chambre de commerce des attributions consultatives en ce qui concerne l'établissement du règlement de la Chambre syndicale des courtiers assermentés et la fixation des droits de courtage pour les ventes publiques.

Le décret du 22 décembre 1866, pris en application de l'article 9 de cette loi, précise les conditions de la constatation des cours des marchandises dans les bourses de commerce. La chambre de commerce désigne les négociants de la place qui, éventuellement, pourront se réunir aux courtiers assermentés pour concourir avec eux à la constatation des cours; elle détermine les marchandises dont le cours doit être constaté, ainsi que les jours et les heures où la constatation doit avoir lieu; elle décide si les cours seront constatés soit en réunion générale des courtiers, soit à l'intérieur de sections spécialisées constituées par elle.

Enfin l'article 11 du décret porte que les mesures d'exécution exigées par l'application des règles prescrites seront prises par arrêté du préfet, sur la proposition de la chambre de commerce, après avis du tribunal de commerce et de la chambre syndicale des courtiers inscrits.

L'article 90 du Code de commerce et la loi du 2 juillet 1862.

Le pouvoir réglementaire imparti au chef de l'Etat quant à l'organisation et au fonctionnement des services publics a été considérablement élargi, en matière de bourse de commerce, par les modifications qui ont été apportées, en 1862, à l'article 90 du Code de commerce. Il est nécessaire d'examiner attentivement la portée de ces modifications dont nous trouverons l'application quand nous examinerons prochainement le décret du 21 juin 1913, lequel a délégué aux chambres de commerce le pouvoir de modifier les règlements des marchés à terme.

L'article 90 du Code de commerce était, avant 1862, ainsi rédigé : « Il sera pourvu, par des règlements d'administration publique, à tout ce qui est relatif à la négociation et transmission de propriété des effets publics ».

La loi du 2 juillet 1862 a modifié cet article dont le texte est devenu : « Il sera pourvu par des règlements d'administration publique à ce qui est relatif : 1° Aux taux de cautionnements, sans que le maximum puisse dépasser deux cent cinquante mille francs; 2° A la négociation et à la transmission de la propriété des effets publics, *et généralement à l'exécution des dispositions contenues au présent titre* ».

Pour bien comprendre la signification de ces dispositions, il faut se rappeler qu'en 1862, la bourse de commerce comprenait, sous la même dénomination, la bourse des valeurs et la bourse des marchandises.

L'article 90, dans son ancienne forme, limitait le pouvoir réglementaire — en dehors des attributions générales du chef de l'Etat pour l'organisation des services

publics — aux questions relatives aux effets publics ; dans sa nouvelle forme, il l'étend à une autre matière (le taux de cautionnement des agents de change) et, plus généralement, à ce qui est relatif à l'exécution des dispositions contenues dans le titre cinquième du Code. Or le titre dont il s'agit, intitulé : « Des bourses de commerce, agents de change et courtiers », concerne manifestement la bourse des marchandises au même titre que celle des valeurs.

L'exposé des motifs de la loi du 4 juillet 1862 et le rapport de M. Larrabure, député au Corps législatif, viennent confirmer ces conclusions.

Dans l'exposé des motifs, le gouvernement expose brièvement les raisons qui l'ont conduit à proposer la modification de l'article 90 :

« ...Il ne nous reste, Messieurs, que quelques mots à dire sur l'utilité qu'il y aurait à compléter la délégation résultant de l'article 90 du Code de commerce. Déjà l'article 11 de la loi du 28 ventôse an IX, relative aux bourses de commerce et à l'institution des *agents de change* et *courtiers*, contenait la disposition suivante : « Le gouvernement fera pour la police des bourses, et en général pour l'exécution de la présente loi, les règlements qui seront nécessaires » ; l'article 90 du Code de commerce y ajouta qu'il serait pourvu par des règlements d'administration publique à tout ce qui est relatif à la négociation et transmission de propriété des effets publics... Le nouvel article 90 a pour objet de conférer au gouvernement les pouvoirs nécessaires à cet effet, et de *combiner* les dispositions de l'article 11 de la loi du 28 ventôse an IX, avec celles de l'article 90 actuel... »

Le député Larrabure apporte incidemment un argu-

ment décisif, dans le rapport qu'il déposa au nom de la commission :

« ...MM. Curé et Darimon auraient voulu ajouter le paragraphe suivant à l'article 90 : « Il est interdit aux agents de change et courtiers, soit isolément, soit réunis en chambre syndicale, de prendre des résolutions ou de faire des règlements sans, au préalable, les avoir soumis au contrôle et à l'approbation de l'autorité compétente. Toutes mesures de cette espèce sont nulles de plein droit ». Ce sont là des mesures d'exécution ; elles sont du domaine des règlements. L'article 90 donne au Gouvernement le pouvoir de réglementer. La Commission a pensé qu'elle devait s'en tenir là, quoique reconnaissant la bonne pensée d'ordre public et de règle morale qui avait inspiré nos honorables collègues.

« Sur le même article 90, deux honorables membres de la Commission, MM. Millet et Aymé, ont proposé les additions ci-après. M. Millet ajouterait les mots : « ...relatif à l'organisation, aux attributions et obligations des chambres syndicales ». M. Aymé ajouterait les mots : « au nombre des agents de change, à la transmission des charges, à l'organisation du syndicat et de son fonctionnement... » Les idées sont les mêmes : quant au nombre des agents de change, nous croyons que la question est épuisée par ce qui précède ; quant au fonctionnement des chambres syndicales, il va sans dire que les règlements y pourvoiront. Le Gouvernement sera armé, comme il l'est déjà, de tous droits nécessaires, puisque l'article 90 se termine par cette formule : ...et généralement à l'exécution des dispositions contenues au présent titre. Nous croyons qu'une loi doit être sobre d'énumérations. Elle doit contenir les énumérations principales, et compléter

les pouvoirs par la formule générale sus-rapportée. La Commission a cru les additions ci-dessus superflues ».

Le gouvernement et le rapporteur de la Commission expriment clairement l'inutilité de compliquer le texte de la loi par des dispositions spéciales, le texte laconique présenté, et finalement adopté, suffisant dans sa généralité à confirmer le pouvoir du chef de l'Etat d'établir des règlements à la bourse de commerce. Naturellement il est surtout question des règlements de la bourse des valeurs et des chambres syndicales des agents de change, pour la raison péremptoire qu'en 1862 les marchés à terme et les syndicats de la bourse des marchandises n'avaient pas encore d'existence légale, cependant la généralité des explications fournies dans les travaux préparatoires — MM. Curé et Darimon, dans leur proposition, visaient explicitement les courtiers — et celle du texte de l'article 90 modifié ne font aucun doute sur la volonté du législateur d'étendre les pouvoirs réglementaires du gouvernement à l'ensemble de la bourse de commerce.

Décret du 21 juin 1913.

Cette extension du pouvoir du chef de l'Etat vient apporter une assise solide au décret du 21 juin 1913 qui a conféré de larges attributions aux chambres de commerce.

Ce décret est, pour notre étude, le monument essentiel sur lequel il convient de porter un examen attentif, d'autant que les circonstances de sa création ont pu pousser certains commentateurs à contester la légalité de son article premier.

Afin de bien comprendre les difficultés qui ont été soulevées à son sujet, il nous faut remonter aux lois de

finances du 13 juillet 1911 et du 27 février 1912 qui édictaient — la première dans son article 10 et la seconde dans ses articles 8 à 11 — des mesures applicables aux courtiers et commissionnaires opérant sur les marchés à terme, notamment l'obligation de tenir un répertoire des marchés passés par leur entremise.

Le dernier alinéa de la loi du 27 février 1912 était ainsi conçu : « Un règlement d'administration publique déterminera les mesures nécessaires pour assurer l'exécution des articles 8, 9 et 10 ci-dessus, ainsi que du présent article ».

Le décret du 21 juin 1913, pris pour l'exécution de ces dispositions des lois de 1911 et de 1912, fixe bien en effet dans ses articles 2 à 10, les détails d'application des deux lois de finances en question, à savoir : les modalités des déclarations des commissionnaires (forme, personnes assujetties, contenu, etc...), les mesures concernant la tenue des répertoires, etc... Mais son article premier procède d'une autre préoccupation et se rapporte au droit réglementaire des chambres de commerce.

Le premier alinéa de cet article vise l'homologation ministérielle des *règlements en vigueur* à cette époque : « Dans les trois mois qui suivront la publication du présent décret, les règlements des marchés à terme ou à livrer dont le ministre du commerce aura reconnu la conformité avec les usages en vigueur, seront insérés au *Journal Officiel* ».

Les deux alinéas suivants stipulent que les *modifications* qui seront ultérieurement apportées à ces règlements devront être l'œuvre de la chambre de commerce : « Les règlements ne peuvent être modifiés qu'en vertu de délibérations des chambres de commerce prises après avis

des groupements intéressés suivant la procédure qui sera déterminée par un arrêté du ministre du commerce ; elles sont adressées au ministre et sont exécutoires si, dans un délai qui ne peut excéder deux mois, le ministre n'a pas notifié son opposition à la chambre de commerce intéressée.

« Lorsque le ministre ne s'oppose pas à leur exécution, il en ordonne l'insertion au *Journal Officiel*. Cette insertion doit avoir lieu au plus tard à l'expiration du délai ci-dessus prévu. »

L'alinéa quatrième et dernier envisage le cas où la chambre de commerce estimerait utile de *remplacer* les règlements en vigueur par d'autres règlements : « Sont soumis aux mêmes dispositions, l'établissement des règlements nouveaux et l'abrogation des règlements en vigueur ». On remarquera l'ordonnancement de cette dernière disposition qui ne laisse place à aucune indétermination. L'ordre des opérations est parfaitement indiqué, une substitution des textes devant toujours être opérée en deux temps : l'établissement du nouveau texte, suivi de l'abrogation de l'ancien.

Un arrêté ministériel du 13 novembre 1913, pris en application des alinéas 2 et 4 de l'article premier dudit décret, vint préciser la procédure à suivre en cas de modifications ou d'établissement de règlements nouveaux, que l'initiative de ces aménagements provienne de la chambre de commerce ou des groupements intéressés de la bourse de commerce.

Le droit de la Chambre de commerce de Paris d'imposer à la Bourse de commerce, en 1935, de nouveaux règlements ne pouvait donc pas être contesté sous la réserve — incertaine d'ailleurs — de se conformer aux usages en

vigueur, et à condition que l'article premier du décret du 21 juin 1913 ne fût pas susceptible d'annulation pour excès de pouvoir.

A la première réflexion, l'article premier de ce décret est, en effet, de nature à causer quelque surprise. Dans les travaux préparatoires des lois de finances de 1911 et de 1912, aucune indication ne laisse transparaître l'intention du législateur de déléguer une partie des pouvoirs réglementaires aux chambres de commerce. Cependant il ne faudrait pas en conclure que cette idée a germé soudainement dans l'esprit des gouvernants, sans qu'aucun indice n'ait pu laisser prévoir pareille éventualité. Il est de bonne méthode de ne pas séparer ce texte des documents qui l'ont précédé et dont il est un aboutissement partiel, mais de le replacer au contraire dans l'ambiance parlementaire de l'époque.

Dès 1898, nous l'avons déjà noté au début de ce chapitre, le ministre du commerce, sous la forme d'un contre-projet à une proposition de loi déposée par le député Rajon, avait déjà pensé à confier, aux chambre et tribunal de commerce intéressés, l'établissement des règlements des marchés de la bourse de commerce.

Mais ce sont dans les travaux de la Commission extra-parlementaire de 1910 que nous devons surtout chercher la matière de nos explications. Cette commission, réunie sous les auspices du ministre du commerce, fut chargée d'étudier les moyens d'améliorer le fonctionnement des bourses de commerce et prépara un avant-projet de loi qui devait constituer un statut de ces institutions. Mais considérant l'impossibilité devant laquelle se trouvait le parlement d'aborder l'examen de ce projet d'ensemble, le législateur en 1911 et 1912, et le gouvernement en 1913

intervinrent sur les points les plus urgents, en s'inspirant largement des conclusions de la commission extra-parlementaire.

Or l'avant-projet de loi établi par cette commission porte la disposition suivante qui contient le germe de l'article premier du décret de 1913 : « Les règlements particuliers au marché de chaque catégorie de marchandises ou denrées sont élaborés pour chaque bourse par la chambre de commerce, après consultation des groupements professionnels intéressés. Ils sont soumis à l'homologation du ministre du commerce et de l'industrie. La décision du ministre doit intervenir dans un délai de trois mois. Ces règlements peuvent être modifiés dans la même forme ».

Au cours d'une séance de la commission, M. Chapsal, alors Directeur des Affaires commerciales et industrielles au Ministère du Commerce, indiqua en des termes excellents que, si ce texte « ne réserve pas aux syndicats l'élaboration complète des règlements des marchés, c'est pour la raison que les syndicats ne comprennent pas tous les acheteurs et tous les vendeurs d'un marché et que le seul organe, réellement capable d'élaborer ces règlements, c'est l'organe officiel chargé des intérêts généraux d'une région au point de vue commercial et industriel, c'est-à-dire la chambre de commerce... Quant à l'homologation ministérielle, elle s'impose, car l'intérêt public est en jeu. »

Nous avons ainsi expliqué l'origine de l'article premier du décret du 21 juin 1913, mais nous n'en avons pas pour cela démontré la validité. Or des arguments furent présentés naguère à l'effet de conclure à l'illégalité de cet acte administratif.

Ils étaient fondés sur le fait que, d'après son intitulé,

le décret de 1913 portait règlement d'administration publique pour l'exécution des articles 10 et 11 de la loi de finances du 13 juillet 1911 et 8 à 11 de la loi de finances du 27 février 1912, relatifs aux opérations d'achat ou de vente de marchandises à terme ou à livrer. Or, soulignait-on, ces articles de deux lois de finances, ne stipulent essentiellement pour les commissionnaires que certaines obligations édictées dans un but fiscal, en conséquence, la portée du décret dépasse la délégation législative.

Cette opinion ne résiste pas à un examen approfondi. Il est inexact de prétendre que les dispositions incluses dans les lois de 1911 et de 1912 répondent à un souci de fiscalité. Nul n'ignore que, par une pratique peut-être critiquable mais qui se réfère à un opportunisme à l'abri de tout soupçon, les lois de finances sont souvent les col-porteurs de mesures hétérogènes, étrangères à la science financière, et qui se trouvent là parce que les circonstances sont peu propices à l'ouverture d'un débat spécial où elles seraient l'enjeu, et qu'incorporées ainsi dans un texte d'ensemble elles risquent de franchir le cap du parlement sans trop attirer l'attention sur leurs modalités. Ainsi leur passage dans les deux Chambres est-il souvent effectué incognito.

Il serait donc téméraire d'émettre l'idée que tout décret pris en application d'une loi de finances dût nécessairement réglementer un point de droit fiscal. En se reportant, au contraire, aux travaux de la Commission extra-parlementaire de 1910, on constate que, des deux institutions essentielles qui font l'objet des cinq articles des deux lois de finances, l'une — le répertoire des opérations traitées par les commissionnaires — a pour but « d'apporter un

peu de lumière sur les affaires traitées dans les bourses » ; l'autre — un léger droit fiscal assis sur les quantités ou volumes de marchandises traitées — est une taxe permettant de contrôler la bonne exécution de la disposition précédente. Le répertoire ne fut donc pas destiné à faciliter l'exercice d'un contrôle fiscal au même titre que celui existant à la Bourse des valeurs, mais il constitue plutôt un organe statistique. Quant à la taxe, elle était, de l'aveu même du Ministre des finances et jusqu'à la loi du 4 avril 1925 qui la transforma en impôt *ad valorem*, « un impôt qui a le caractère d'une taxe statistique ». Dans les deux cas, la volonté du législateur était de régler les marchés dans le but d'exercer un contrôle sur les opérations et, en aucune façon, de créer de nouvelles ressources au trésor.

Le droit du gouvernement de prendre le décret du 21 juin 1913 ne se fonde pas d'ailleurs uniquement sur la délégation incluse dans l'article 11 de la loi de finances de 1912, mais plutôt il se réfère à la compétence générale du chef de l'Etat d'organiser et d'assurer le fonctionnement des services publics. Ce pouvoir, nous en avons nettement dégagé, dans le chapitre précédent, la légalité et l'étendue. Nous ne lui avons reconnu que deux limites consistant, pour le gouvernement, à ne pas empiéter sur le domaine départi au Parlement par les coutumes constitutionnelles et à respecter les dispositions législatives intervenues en la matière.

Le rappel de la première de ces deux réserves nous conduit à évoquer un deuxième faisceau de critiques qui furent élevées, il y a quelques années, à l'effet de mettre en doute la validité de l'article premier du décret. Les syndicats, a-t-on alors objecté, se sont constitués libre-

ment sous le régime libéral de la loi de 1884, ils ne sont donc pas des autorités administratives ; ils ont soumis par ailleurs l'activité commerciale de leurs membres à des règlements qui sont des actes privés ; par conséquent le décret du 21 juin 1913, dans la mesure où il subordonne l'œuvre syndicale à l'action administrative d'un établissement public, est illégal. Les développements que nous aurons à présenter en réplique, nécessitant la connaissance de la position exacte des syndicats de la Bourse de commerce et de leurs règlements, nous laissons provisoirement cette question de côté (infra p. 92).

Le décret du 21 juin 1913 doit aussi — avons-nous dit — respecter les dispositions législatives intervenues en matière de bourse de commerce. Deux textes sont à considérer : d'une part, l'article 11 de la loi de finances de 1912 qui délègue des pouvoirs au gouvernement pour l'exécution des articles 8 à 11 de la loi, et il est facile de s'assurer que le décret ne contrevient nullement aux mesures édictées par le législateur, tandis qu'à l'opposé ses articles 2 à 10 viennent, comme cela se doit, en faciliter l'application ; d'autre part, l'article 90 du Code de commerce modifié par la loi du 2 juillet 1862, mais ce texte, ainsi que nous l'avons démontré, précise, pour la bourse de commerce, l'application du principe fondamental de droit public français, qui confère au chef de l'Etat une compétence générale en tout ce qui touche à l'organisation et au fonctionnement des services publics. Le gouvernement, par l'article premier du décret de 1913, n'a fait qu'appliquer strictement ces dispositions et s'il investit la chambre de commerce de larges attributions réglementaires, c'est en vertu d'un corollaire du principe général, par lequel le chef de l'Etat a toujours la faculté de

déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à une autorité administrative. Parmi les autorités publiques, le gouvernement a même pris le soin de choisir celle qui avait reçu, de l'article 20 de la loi du 9 avril 1898, la mission d'administrer la bourse de commerce.

La régularité du décret du 21 juin 1913 ne pouvant donc être contestée, nous allons maintenant examiner en détail l'usage que la Chambre de commerce de Paris a fait des pouvoirs qui lui ont été confiés, en procédant, au cours de l'année 1935, à la réforme de la réglementation de la Bourse de commerce de Paris.

TITRE II

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DE LA BOURSE DE COMMERCE DE PARIS

CHAPITRE I

LA RÉGLEMENTATION DE LA BOURSE DE COMMERCE DE PARIS JUSQU'A L'ANNÉE 1935

Histoire abrégée de la réglementation de la Bourse de Commerce de Paris.

La Bourse de commerce de Paris prend ses origines dans la « Hanse parisienne des marchands de l'eau » qui était au Moyen-Age la plus importante corporation de marchands. Son siège, le « Parloir aux bourgeois » était à la fois — fait commun à cette époque — le centre du grand commerce parisien et de la navigation fluviale, ainsi que le lieu d'une juridiction consulaire.

Les traces de réglementation qui apparaissent dès l'origine de ces réunions de marchands témoignent du souci

du prince d'exercer son autorité sur ces assemblées dont l'activité intéresse la collectivité. Cette réglementation a porté, au début, particulièrement sur la délimitation du lieu des transactions et sur la détermination de la fonction des intermédiaires, laquelle concernait à la fois les opérations de change et celles sur marchandises.

C'est ainsi qu'une charte de 1141, donnée par Louis VII, installe les changeurs sur un pont de la capitale appelé précisément par la suite : le Pont au Change.

Par l'édit de février 1304, Philippe-le-Bel réglemente ce « Collegium mercatorum » (1). Cet édit comporte trois points : le premier précise que le change de Paris se tiendra sur le Grand Pont exclusivement du côté de la grève, entre l'Eglise Saint-Leufroy et la grande arche ; le second dispose que toute infraction à ce commandement sera suivie de la confiscation des choses échangées ; enfin le troisième porte que si « quelques-uns de ceux du change, en avertissant, donnent lieu à la confiscation, ils en auront la cinquième partie », d'où il semble résulter qu'un régime de délation peut parfois suppléer aux insuffisances de la police.

Par les ordonnances de 1312 et de 1321, Philippe-le-Bel délimite les fonctions des courtiers, et prescrit l'obligation d'obtenir une autorisation et de prononcer serment avant d'exercer la profession.

Un édit de Charles IX de juin 1572, qui reçoit application sous Henri IV par l'arrêt de Conseil du 15 avril 1595,

(1) Cette dénomination figurant dans l'édit de 1304, explique que certains auteurs aient fait remonter l'origine lointaine des bourses de commerce au Collegium mercatorum de Rome.

créée des offices de courtier de change, banque et marchandises et, afin d'en faciliter la surveillance, il en limita à Paris le nombre à huit.

Un arrêt du Conseil du 2 avril 1639 distingue les courtiers en marchandises des courtiers en valeurs et de change ; ces derniers prennent le nom d'agents de change.

Le nombre des courtiers et agents de change n'a d'ailleurs jamais cessé d'être réglementé : en ce qui concerne la capitale, de huit en 1595, ce nombre passa successivement à trente en 1638, vingt en 1705, quarante en 1708, soixante en 1714, cinquante en 1775 et quarante en 1781.

Après des vicissitudes diverses, le centre des transactions fut transporté, en 1720, à l'Hôtel de Soissons sur l'emplacement de l'actuelle bourse de commerce. Il n'est pas sans intérêt de noter que l'année 1720 rappelle les mauvais jours du système de Law et coïncide avec celle où furent édictées de nouvelles mesures de réglementation de la bourse. Nous aurons l'occasion de constater que, jusqu'à nos jours, les projets ou les réalisations dans le domaine de la réglementation des marchés furent directement inspirés par les difficultés boursières du moment.

Le 22 juillet 1720, le roi publia donc un règlement de « police et sûreté pour le commerce établi à l'Hôtel de Soissons », qu'il dut d'ailleurs reporter le 25 octobre de la même année pour cause de tumulte.

Les dispositions royales ne freinèrent pas la spéculation, à tel point qu'apparut la nécessité d'instituer un statut du marché parisien. Ce fut l'œuvre de l'arrêt du Conseil du 24 septembre 1724 « portant établissement d'une bourse dans la ville de Paris, pour les négociations de lettres de change, billets au porteur ou à ordre et autres papiers commercables et des marchandises et effets ; et pour y

traiter des affaires de commerce, tant de l'intérieur que de l'extérieur du royaume ». La Bourse de commerce est alors installée en l'Hôtel de Nevers, rue Vivienne. L'arrêt du Conseil indique : les heures et jours d'ouverture de la bourse ; les personnes qui seront autorisées à y pénétrer et que laissera passer, sur le vu d'une marque, la garde établie à la porte ; la possibilité pour ces personnes de traiter sans l'entremise des agents de change ; les mesures auxquelles doivent se soumettre les agents de change, notamment la tenue d'un registre-journal et l'impossibilité de traiter des affaires commerciales pour leur propre compte ; enfin, les peines sanctionnant les infractions à ces règles.

A la veille de la Révolution, les courtiers étaient devenus des officiers publics, pourvus d'offices héréditaires et jouissant d'un monopole de droit, en ce sens que les affaires que les parties ne pouvaient pas traiter directement entre elles, devaient obligatoirement passer par leur entremise.

En 1791, l'Assemblée constituante — tout en laissant en vigueur la réglementation de l'Ancien régime — supprima la vénalité des offices et rendit libre l'accès à la profession de courtier. Mais le décret du 17 juin 1793, alors que sévissaient la crise financière et la spéculation dont les assignats étaient l'objet, ferma provisoirement les bourses de commerce dont la réouverture officielle fut consacrée par la loi du 6 floréal an III.

Le décret du 20 vendémiaire an IV prescrivit les règles de l'établissement quotidien du cours du change par deux agents de change ; quant à la loi du 28 vendémiaire an IV, elle réglementa : les fonctions des agents de change et des courtiers, la vente des matières d'or et d'argent, ainsi que la négociation des lettres de change. L'arrêté du Directoire

exécutif du 2 ventôse an IV, portant règlement concernant la bourse, fut pris en vue de donner une certaine efficacité à la loi du 28 vendémiaire ; notamment à la bourse des marchandises, elle édicta des mesures permettant à un bureau central de s'assurer de l'existence réelle des marchandises et de leur tradition dans les vingt-quatre heures.

Le Consulat procéda ensuite à une refonte de cette législation par la loi du 28 ventôse an IX, dont nous connaissons les dispositions essentielles, ainsi que par l'arrêté du 29 germinal an IX et par l'arrêté du 27 prairial an X pris en application de la loi de l'an IX. Celle-ci instituait à nouveau les offices de courtiers : « dans toutes les villes où il y aura une bourse, il y aura des agents de change et des courtiers de commerce nommés par le Gouvernement » (article 6). La loi du 18 juillet 1866 devait d'ailleurs revenir au système de la liberté du courtage en marchandises.

En 1826, la Bourse de commerce de Paris était installée à l'emplacement actuel de la Bourse des valeurs. Dans les années suivantes, la Bourse des valeurs connut une ère de prospérité qui l'obligea à agrandir ses locaux au détriment du Tribunal de commerce et de la Bourse des marchandises. En 1889, celle-ci fut finalement installée, sous le nom de Bourse de Commerce, dans l'immeuble de la halle aux blés, construit dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle sur l'emplacement de l'ancien Hôtel de Soissons. Ce transfert consacrait définitivement la séparation de la Bourse de commerce et de la Bourse des valeurs.

L'origine des marchés à terme sur marchandises.

Sous l'ancien régime, les marchés à terme ont constamment été exclus de la légalité. L'arrêt du Conseil du

24 septembre 1724 stipulait que chaque contrat devait être exécuté dans la journée et celui du 7 août 1785, tout en atténuant les rigueurs de ce régime, prohibait encore les ventes à découvert.

La Révolution, aux prises avec l'effervescence boursière résultant de l'agiotage sur les assignats, édicta des mesures sévères contre la spéculation en général, notamment en ce qui concerne la bourse de commerce, par la loi du 28 vendémiaire an IV. Le Consulat maintint cette politique de suspicion (loi du 28 ventôse an IX et arrêté du 27 prairial an X) ; quant au Code de commerce, il évita de traiter la question. Ses articles 85 et 86 contenaient simplement deux dispositions, qui furent d'ailleurs abrogées par la loi du 28 mars 1885, et aux termes desquelles le courtier ne pouvait pas, non seulement recevoir ni payer pour le compte des commettants, mais également se rendre garant de l'exécution des marchés passés par son entremise. D'autre part, les sanctions prévues dans les articles 421 et 422 du Code pénal étaient aussi susceptibles de recevoir une application.

Dans la première moitié du XIX^e siècle, la jurisprudence, aidée par la doctrine, construisit successivement des thèses d'une libéralité et d'une souplesse inconstantes, dont les variations tempérèrent plus ou moins la rigueur des textes législatifs et réglementaires. De 1807 à 1822, elle se montra favorable à la validité des marchés à terme d'effets publics, mais par les arrêts des 4 et 11 août 1824, la Cour de cassation proclama l'inutilité d'une ratification tendant à couvrir le vice de ces marchés et l'impossibilité d'ouvrir une action civile en réclamation de paiement des sommes que l'intermédiaire aurait avancées à son client. Duvergier, dans une note publiée dans sa « Collec-

tion complète des lois », sous la loi du 28 vendémiaire an IX, remarque d'ailleurs que « nonobstant cette décision, il est de notoriété publique que l'usage des marchés à terme continue ».

Cette persistance dans les transactions démontrait la nécessité économique de ces marchés, aussi un revirement partiel de la jurisprudence fut-il consacré vers 1831, par lequel seuls les marchés traités à découvert par le vendeur étaient déclarés nuls contre l'acheteur. A partir de 1840, les tribunaux reconnurent la validité des opérations, sous réserve de l'application de l'exception de jeu faisant l'objet de l'article 1965 du Code civil. Cette application rendait nécessaire une distinction entre les marchés réels et les marchés différentiels, que le juge fonda sur l'intention des parties, critérium d'ailleurs souvent difficile à dégager. L'action en paiement était alors refusée quand le litige se rapportait à une opération que les parties avaient eu l'intention de liquider par différence.

Dans la période suivante, il apparut de plus en plus clairement que cette restriction ne se trouvait plus en concordance avec le besoin d'expansion du commerce, qu'elle était de nature à gêner considérablement. Selon le point de vue du moraliste, elle avait également l'inconvénient de favoriser le débiteur qui n'hésitait pas à violer sa propre parole, en lui permettant d'éluder ses engagements. Une prime était ainsi accordée au joueur de mauvaise foi et cette situation était de celles qui avaient inspiré au Ministre Mollien, cette phrase écrite à Napoléon I^{er} : « Quand un homme libre a pris des engagements téméraires, c'est dans leur exécution qu'il doit trouver la peine de son imprudence ou de sa mauvaise foi ; l'efficacité de la peine est dans l'exemple qu'elle laisse ; et certes, ce

n'est pas un bon exemple donné que l'annulation du corps du délit au profit du plus coupable... » (1)

L'intervention du législateur mit fin à cet état de choses en légalisant une situation de fait, par une innovation en Droit français des plus opportunes. La loi du 28 mars 1885 reconnut, dans son article premier, la légalité des marchés à terme et à livrer, et plaça ces marchés « lors même qu'ils se résoudraient par le paiement d'une simple différence » en dehors de l'application de l'article 1965 du Code civil concernant l'exception de jeu.

L'interprétation de cette loi fut l'objet de controverses juridiques (2) dont l'exposé sortirait du cadre de notre sujet, d'autant qu'elles ont perdu une partie de leur intérêt depuis le 28 mars 1900, date à laquelle la Cour de cassation rendit un arrêt assimilant purement et simplement les marchés à terme aux marchés à livrer : « Attendu, disait-elle, qu'en déclarant, en termes essentiellement impératifs, que nul ne pourrait se soustraire aux obligations résultant de tous marchés à livrer sur denrées et marchandises, lors même qu'ils se résoudraient par le paiement de simples différences, la loi du 28 mars 1885 a entendu, lorsque les opérations ont pris la forme de marchés à terme ou à livrer, interdire aux parties d'opposer l'exception de jeu et aux juges de rechercher l'intention des parties » (Dalloz 1901. 1. p. 439).

Ainsi se trouvait régularisée la situation des marchés à terme, lesquels s'étaient, en fait, institués à partir de

(1) Mémoires de MOLLIER, tome I, p. 250.

(2) Cf. le rapport de M. HONORÉ LEYGUE, déposé sur le bureau de la Chambre des Députés en 1901.

1860. A Paris, les marchés portèrent à cette époque sur les farines-fleur, le blé, les avoines, les alcools et le sucre ; au Havre sur le café en 1881, et à Roubaix-Tourcoing sur les laines peignées en 1889. En outre la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats donna une forme juridique aux groupements des intermédiaires.

**L'évolution des travaux parlementaires concernant
la réglementation des marchés à terme.**

Les marchés à terme connurent aussitôt un essor prodigieux qui en fit rapidement la branche principale d'activité des bourses de commerce où ils furent créés. Cette prospérité fut accompagnée de temps à autre de certaines difficultés boursières qui provoquèrent dans le public des protestations véhémentes et appelèrent l'attention des Pouvoirs publics. Il ne faut donc pas se montrer surpris de constater que l'évolution des travaux parlementaires se rattache plus ou moins directement au développement d'affaires litigieuses, beaucoup plus retentissantes que nombreuses, causées par les abus de la spéculation.

Dès 1890, les marchés à terme furent l'objet d'attaques de la part des sociétés d'agriculture qui leur reprochaient de provoquer la baisse des cours. Vers la fin de 1892, M. le Député Thellier de Poncheville proposa, en particulier, de frapper d'un droit de timbre les opérations se liquidant par différence.

Cette proposition fut rejetée, cependant en 1894, le Ministre du Commerce, M. Lourties, demanda aux chambres et aux tribunaux de commerce leur avis motivé sur l'institution de ce droit de timbre, en des termes où

il laissait percer son hostilité à la mesure projetée. Les opinions des organismes consulaires furent divisées.

En 1896 et 1897, furent respectivement déposées par MM. Rose et Michelin, deux propositions de loi tendant à réprimer l'agiotage sur les denrées et marchandises et qui donnèrent lieu au dépôt d'un rapport de M. Dron, le 21 mars 1898. Dans ce rapport sont précisées les conditions d'une réglementation des marchés à terme et les conclusions indiquaient les raisons d'assurer cette réorganisation par la collaboration de l'Etat et des intéressés.

M. Rajon reprit ce rapport pour son compte dans la législature suivante et sa proposition de loi, après avoir été incorporée dans un contre-projet du Ministre du Commerce, fut à l'origine du dépôt en 1901 d'un rapport de M. Honoré Leygue, qui ne vint jamais en discussion.

La question de la réglementation des bourses de commerce sommeilla jusqu'en l'année 1905 au cours de laquelle deux krachs retentissants — ceux de MM. Jaluzot et Cronier — vinrent ébranler le marché des sucres et causer des désordres commerciaux et financiers.

Le Ministre du commerce institua, le 18 août 1905, une grande commission extraparlamentaire chargée d'étudier les remèdes pour mettre fin à cette situation, mais en raison sans doute des préoccupations politiques et parlementaires de l'époque, elle ne fut jamais réunie.

Quatre années de calme s'ensuivirent ; cependant les spéculations d'un Chilien, M. de Santa-Maria, qui aboutirent à l'accaparement d'une grande partie des stocks de sucre sur les marchés de Paris, d'Hambourg et de Londres, posèrent à nouveau, en 1910, le problème de la réglementation des marchés à terme. Si M. de Santa-Maria put liquider ses opérations sans difficultés et s'il ne fût pas

poursuivi parce que, selon la conclusion du rapport du procureur général du parquet de la Seine au Garde des Sceaux, « la spéculation isolée d'un commerçant qui se borne à acheter la marchandise dans un temps de baisse pour ne revendre qu'à la hausse, quand même cette opération porterait sur la totalité ou la majeure partie des marchandises qui se trouveraient dans un lieu déterminé, ne constitue pas un accaparement au sens juridique du mot », il n'en reste pas moins que l'opinion et le Parlement furent alertés et que le Ministre du commerce jugea opportun de réunir une commission extraparlamentaire chargée d'étudier les moyens d'améliorer le fonctionnement des bourses de commerce.

Aux termes de l'arrêté ministériel du 22 septembre 1910, cette commission était composée de : 5 sénateurs, 8 députés, 6 fonctionnaires, 6 représentants des chambres de commerce, 4 représentants des groupements de la bourse de commerce et 2 autres membres n'entrant pas dans les catégories précédentes.

Elle tint 23 séances du 28 octobre 1910 au 19 décembre 1911. Ses travaux aboutirent à l'établissement d'un avant-projet de loi dont les dispositions essentielles étaient : création des bourses de commerce sur décret rendu après avis de la chambre de commerce, du tribunal de commerce et du Conseil municipal du lieu ; institution auprès de chaque bourse d'une commission chargée de son administration ; élaboration et modifications des règlements des marchés par la chambre de commerce locale, après consultation des groupements professionnels intéressés ; interdiction de la contre-partie ; nécessité pour les non-professionnels de traiter sur les marchés à terme par l'entremise d'un courtier assermenté ;

obligation pour les intermédiaires opérant à la bourse de commerce, de la déclaration préalable d'exercice de la profession et de la tenue d'un répertoire ; établissement d'un droit proportionnel sur les quantités traitées.

Les travaux de cette commission extraparlamentaire restèrent sans résultat direct : ils aboutirent le 23 mai 1913 au dépôt d'un projet de loi, puis à un rapport de M. Landry qui, repris le 18 juin 1914 à quelques semaines de la guerre, ne vint pas en discussion. Cependant ces travaux constituent une étape importante dans la voie de la réglementation des bourses de commerce, d'autant qu'ils furent à l'origine de certaines mesures fragmentaires prises par les Pouvoirs publics en 1911, 1912 et 1913, dans l'attente du vote d'un statut des bourses de commerce qu'il était impossible d'espérer à cette époque.

Les articles 10 et 11 de la loi de finances de 1911 résultent d'une disposition additionnelle proposée, au cours de la discussion parlementaire, le 10 avril, par M. de Monzie, avant la fin des travaux de la Commission extraparlamentaire. Ils assujettissent les commissionnaires à la tenue d'un répertoire et instituent un droit de timbre sur les opérations.

Les articles 8 à 12 de la loi de finances de 1912 complètent les dispositions précédentes ; ils rendent obligatoire pour les clients non-professionnels l'entremise des commissionnaires, interdisent à ceux-ci la contre-partie avec les non-professionnels et les assujettissent à la formalité de la déclaration préalable d'exercice de la profession.

Rappelons, enfin, que le décret du 21 juin 1913 porte règlement d'administration publique pour l'exécution de

ces articles et indique, avec l'arrêté du 12 novembre 1913 pris en application dudit décret, les formalités auxquelles seront soumis les règlements des marchés à terme.

En 1914, la guerre vint mettre un terme à cette activité parlementaire et gouvernementale qui devait être déviée, pour de longues années, vers des problèmes d'une autre importance quant à l'existence de la nation.

Critiques élevées contre les marchés et projets de réglementation.

Au seuil de l'étude des réformes intervenues après la guerre à la Bourse de Commerce de Paris, il semble opportun de situer, tout au moins dans leurs grandes lignes, les points sur lesquels elles devaient porter, en résumant brièvement les arguments que les « antitermistes » développèrent, surtout dans leurs campagnes échelonnées de 1908 à 1912. Nous profiterons de cet examen pour faire la part des exagérations contenues dans ces critiques et dégager les enseignements utiles à notre sujet.

Ces critiques peuvent se grouper en trois chefs principaux :

— Les marchés à terme ont pour résultat d'inciter les simples particuliers à l'agiotage et au goût du jeu ;

— Ils n'évitent pas les tentatives d'accaparement des spéculateurs (Affaire de Santa-Maria, du marché des sucres, en 1905), ni les manœuvres boursières lors des liquidations de fin de mois (exemple cité plus loin du marché des alcools, en août 1910). Les professionnels sont également les victimes de ces manœuvres et les défaillances des uns se répercutent sur la solvabilité des autres ;

— Les opérations à terme faussent les cours. Les producteurs leur reprochent d'en provoquer la baisse, tandis qu'en une opinion contraire qui annule la précédente, les consommateurs soutiennent que la spéculation en bourse est un facteur de hausse des prix.

Après avoir considéré ces arguments parfois contradictoires, il peut nous paraître difficile *a priori* de dégager une ligne de conduite, aussi est-il nécessaire d'examiner chacun de ces trois groupes de critiques.

Par les affirmations contenues dans le dernier groupe qui posent la question de principe de l'utilité des bourses de commerce, les censeurs des marchés à terme émettent la supposition gratuite qu'un opérateur ou un groupe d'opérateurs est capable d'agir impunément sur les cours, sans provoquer de réactions en sens inverse s'opposant au mouvement général des prix. Nous avons fait par avance justice de ces propos erronés (p. 15).

Les deux premiers groupes de critiques se rapportent, par contre, au fonctionnement des marchés et, de ce fait, soulèvent des problèmes de réglementation entrant dans le cadre de notre étude.

Nous croyons établie la différence entre le joueur dont tous les espoirs sont fondés sur la chance, et le spéculateur qui établit ses opérations sur des prévisions et consent à courir un risque en vue de réaliser un bénéfice dans le cas où les fluctuations des cours corroboreraient ses conjectures. A ce propos, un observateur impartial pourrait marquer son étonnement d'entendre les plaintes élevées contre les bourses de commerce dont les opérations ont pour objet des marchandises ayant une valeur marchande et entreposées effectivement dans des magasins, alors que la spéculation en bourse des valeurs, qui s'exerce

sur des titres dont la valeur réelle laisse parfois place à une certaine indétermination, ne soulève pas les mêmes récriminations et que l'Etat lui-même ne répugne pas, pour ses besoins personnels, à instituer des loteries dont la principale vertu n'est certes pas de diminuer le goût du jeu.

Mais nous ne nous arrêterons pas à de telles remarques, pour autant judicieuses qu'elles puissent paraître, et nous croyons préférable de constater, en réponse aux critiques ci-dessus énoncées, que le profit du spéculateur est légitime en ce qu'il est la rémunération d'un risque couru et que ce risque, s'il a pour seul mobile la recherche d'un gain personnel, n'en concourt pas moins à la satisfaction de besoins collectifs, en raison même du rôle indispensable imparti au spéculateur dans le libre jeu des opérations boursières.

D'ailleurs le profit n'est pas le seul résultat auquel peut mener la spéculation et la présence du risque permet facilement de concevoir que la liquidation des marchés à terme par différences puisse se traduire par une perte pour l'opérateur. Dans ces conditions, au lieu de vitupérer les spéculateurs, ne serait-il pas plus utile de protéger, contre leurs propres excès, ceux qui, parmi les non-professionnels, sont les moins avertis ?

De ces remarques, nous devons tirer quelques conclusions. Il est manifeste que les adversaires des marchés à terme émettent trop souvent des critiques exagérées et que leurs protestations, dans la mesure où elles réclament la fermeture des marchés à terme, conduiraient à une solution négative inacceptable. Nous ajouterons même que leur attitude nous semble, à certains égards, fausse et inexplicable : il est permis de se déclarer partisan ou

adversaire de la liberté du commerce, voire même de la liberté sans qualificatif, mais le choix étant opéré ou imposé par les événements, on doit reconnaître que dans une économie ouverte, la place des marchés à terme est nettement marquée.

D'un autre côté, personne ne peut nier que, dans le domaine de la spéculation pure, cette liberté a engendré des abus. La solution est alors évidente : elle ne consiste pas en la suppression des marchés à terme, mais dans leur réglementation et nous précisons que cette réglementation doit être établie en considération des nuances infinies qui caractérisent la fonction commerciale.

C'est ainsi que les questions soulevées par les critiques précédemment résumées peuvent être résolues par la voie réglementaire. La mise hors d'état de nuire des accapareurs, comme la limitation des dommages causés par les défaillances des professionnels ne posent que des problèmes d'organisation intérieure de la bourse. Il en est de même du cas des clients non-professionnels : il ne s'agit pas d'ailleurs de les exclure systématiquement des marchés comme on le ferait d'indésirables, mais de les protéger en ne livrant l'accès de la bourse qu'aux plus avertis d'entre eux.

La situation de la bourse de commerce n'a jamais été compromise au point que fut impuissante la législation en vigueur. D'ailleurs en matière d'organisation et de fonctionnement des services publics, les Pouvoirs publics ne sont jamais dépourvus de moyens ; l'exposé précédent des lois et actes administratifs intervenus en 1911, 1912 et 1913, comme d'ailleurs celui — auquel nous allons procéder — des événements de 1930 devraient suffire à montrer le bien-fondé de ces affirmations.

La réforme de 1930 du règlement du marché des blés.

Dans les années qui suivirent immédiatement la guerre, un certain nombre de modifications furent apportées aux règlements des marchés, selon la procédure indiquée dans les textes réglementaires de 1913. Elles concernaient des modalités techniques du fonctionnement des marchés, qui ne posaient aucune question de principe ; aussi leur intérêt très secondaire pour notre étude nous permet-il de ne pas nous y arrêter. Toute différente est la portée des mesures prises en l'année 1930 par la Chambre de commerce de Paris sur le marché des blés, dans lesquelles il est permis de trouver les prémices de la réforme de 1935.

Ces mesures devaient être encore suscitées par des événements exceptionnels qui vinrent troubler la bonne marche des opérations. Dans l'année 1929, la récolte du blé en France avait été excédentaire à une époque d'engorgement du marché international. Les interventions des Pouvoirs publics et des intéressés réussirent à maintenir les prix jusqu'au début de l'année suivante, mais à partir du mois de mai 1930, les cours marquèrent une baisse sensible. La spéculation s'empara alors dangereusement du marché, à tel point que les vendeurs à terme trouvèrent difficilement des contre-parties. La cote du blé disponible (moyenne mensuelle) tomba de 132,81 en avril à 126,20 en mai.

Les groupements agricoles élevèrent de véhémentes protestations contre cette baisse des cours et le Gouvernement, dénotant les mêmes inquiétudes, envisagea la nécessité d'y porter remède. Sur la suggestion du Ministre du Commerce, la Chambre de Commerce de Paris décida de modifier le règlement du marché des blés. Déjà en

février 1930, cette Compagnie avait institué, pour tous les marchés de la Bourse de Commerce, un organisme disciplinaire supérieur (Voy. p. 253).

Les agriculteurs indiquèrent les moyens qui, d'après eux, devaient éloigner de l'activité boursière « la masse des spéculateurs non-professionnels dont les opérations faussent l'établissement normal des cours ». Ces moyens consistaient notamment en : l'enregistrement obligatoire des affaires par la caisse de liquidation, le contrôle des opérations du marché et l'interdiction, pour les commissionnaires, de traiter des affaires pour leur propre compte.

Des réunions d'information, comprenant les représentants de tous les groupements intéressés, eurent lieu les 22 et 27 mai 1930, à la Chambre de commerce. La discussion laissa paraître l'opposition du Syndicat général de la Bourse de commerce et du Syndicat du marché des blés à toute mesure aboutissant à rendre obligatoire l'enregistrement des opérations à la caisse de liquidation.

A la suite de ces débats préliminaires, la Chambre de commerce examina ce point controversé dans deux assemblées générales tenues les 4 et 11 juin. Les positions respectives des Pouvoirs publics et des syndicats étaient les suivants : tandis que le Gouvernement se prononçait dans le sens de l'enregistrement obligatoire de toutes les opérations en vue de garantir chacune des parties aux contrats contre la défaillance éventuelle de l'autre, les syndicats n'admettaient l'adoption de cette disposition qu'à l'encontre des affaires traitées avec les clients non-professionnels. La Chambre de commerce proposa une formule transactionnelle, ou plutôt une réalisation à deux temps, de l'enregistrement obligatoire : à titre provisoire,

les affaires traitées pour le compte de professionnels nettement désignés ne seraient pas enregistrées, étant entendu que la réforme devrait être complétée dans un délai très court.

Il est curieux de noter que les associations professionnelles, et en particulier celles des agriculteurs, auraient accepté volontiers qu'un délai assez long soit imparti quant à l'application de cette mesure extrême et elles semblaient décidées à tenter l'expérience, pendant plusieurs mois, de l'enregistrement facultatif pour les professionnels. La Chambre de commerce maintint cependant son point de vue et n'accepta de différer l'entrée en vigueur de la deuxième étape de son programme qu'à la condition que les intéressés lui proposeraient un « faisceau de garanties » de nature à freiner la spéculation.

C'est que, depuis le début de juin, loin de s'améliorer, la situation du marché des blés s'était brutalement renversée ; sous l'influence de divers facteurs économiques, la spéculation aidant, les cours montèrent rapidement de telle façon que les cours du 11 juillet laissaient une différence de 40 francs par quintal sur la moyenne de mai. Dans le but d'éviter une succession de faillites des maisons de la place, les commissionnaires décidèrent de ne plus accepter d'ordres au-dessus du cours de 160 francs sur toutes les époques, et cette décision mérite d'être soulignée puisqu'elle revenait pratiquement à suspendre les opérations sur le marché réglementé des blés par un acte non réglementaire.

Les affaires devaient donc être résiliées et, en vertu du règlement, cette résiliation était à effectuer, d'après le cours du disponible établi par les courtiers assermentés (175 francs) auquel il fallait ajouter une pénalité de rési-

liation de 5 francs par quintal. A ce taux, une catastrophe boursière était inévitable. Afin de l'éviter et de sortir de cette situation inextricable et extra-réglementaire, la Chambre de commerce, à l'instigation du Gouvernement, décida d'une part de liquider les opérations sur la base du cours bloqué et d'autre part de rénover le règlement du marché.

Le 28 juillet, la Chambre de commerce arrêta le texte du règlement réformé et fixa les cours de compensation pour les quatre céréales du marché ; le 30 juillet, un arrêté ministériel homologua cette délibération. La résiliation des opérations était prononcée sur le cours de 160 francs pour le blé, mais en même temps les dispositions nouvelles du marché des blés étaient édictées en vue d'assainir ce marché.

L'enregistrement des affaires à la Caisse de liquidation était rendu obligatoire ; le contrat direct ou contrat de contre-partie était interdit aux commissionnaires ; la Chambre de Commerce recevait la mission d'exercer un contrôle sur la comptabilité des commissionnaires pour toutes les opérations traitées au marché réglementé des blés, seigles, avoines et orges ; les membres de la Chambre syndicale du marché des blés étaient désignés par la Chambre de Commerce ; enfin, le Syndicat et la Chambre syndicale de ce marché devaient comporter une représentation agricole.

Nous devons signaler, pour en terminer avec la réforme de 1930, que la délibération du 28 juillet de la Chambre de commerce et l'arrêté du 30 juillet du Ministre du commerce furent annulés le 26 juillet 1935 par le Conseil d'Etat, dans leur partie où ils portaient résiliation des contrats antérieurs sur la base de cours de compensation

déterminés arbitrairement. Il est, en effet, incontestable que ces cours de compensation avaient été fixés en dehors des dispositions réglementaires, mais il a été montré comment le Gouvernement et la Chambre de commerce avaient été inéluctablement amenés à prendre une décision aussi exceptionnelle. D'ailleurs il faut remarquer que l'arrêt du 26 juillet 1935 annule les deux actes administratifs en ce qu'ils portent atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, mais ne touche en aucune façon à la partie de ces documents traitant de la réglementation nouvelle du marché des blés.

Nous avons accordé quelques développements à cette « affaire » des blés de 1930 parce qu'elle constitue, dans ses résultats, une préface à la réforme entreprise en 1935. La nouvelle réglementation permit à cette époque l'application immédiate au marché des blés de quelques-unes des mesures essentielles contenues dans les projets de réorganisation des marchés à terme, qui avaient été établis de différentes parts depuis un grand nombre d'années. Certes, cette réglementation n'était que partielle et singulièrement elle ne s'appliquait pas aux autres marchés de la Bourse de Commerce, mais on peut affirmer qu'elle constituait une étape vers la refonte totale des règlements et que, à partir de cette époque, la question d'une réforme plus complète resta inscrite à l'ordre du jour des préoccupations administratives.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION ET LA RÉGLEMENTATION DE LA BOURSE DE COMMERCE DE PARIS AU SEUIL DE L'ANNÉE 1935

Au début de l'année 1935, fonctionnaient à la Bourse de commerce de Paris, sept marchés réglementés, administrés chacun par une association professionnelle. Les sept syndicats composant cette organisation étaient dénommés : Syndicat du commerce des sucres, Syndicat du commerce des blés, seigles, avoines et orges, Syndicat du commerce des farines-fleur, Syndicat du commerce des alcools, Syndicat du commerce des huiles, Syndicat du commerce des riz et maïs, Syndicat du commerce des caoutchoucs bruts. Ces groupements étaient fédérés au sein du Syndicat général.

En outre de leurs statuts et règlements intérieurs contenant les modalités de leur fonctionnement, ces organismes avaient établi des règlements applicables à toutes les opérations traitées sur les marchés à terme et modifiables selon la procédure édictée par les gouvernants.

Ces règlements des marchés se juxtaposaient évidemment aux mesures de police générale de la Bourse de commerce, prises par le Préfet de police.

Ces trois points : organisation, réglementation et police générale, constituent les grandes divisions du tableau que nous allons maintenant tracer de la Bourse de commerce de Paris, au seuil de l'année 1935.

A) ORGANISATION

1° Les syndicats des marchés.

Les syndicats étaient, à cette époque là, les moyens d'expression de marchés réglementés indépendants les uns des autres.

Leur origine remonte à la création, en 1865, du Cercle commercial du Louvre, par un groupe de commerçants qui avaient pour but de traiter entre eux des affaires pour leur propre compte. Ce cercle étant devenu trop exigü, des centres de transactions se constituèrent en plusieurs points de la capitale et fonctionnèrent aux côtés du Cercle commercial et de la Bourse de commerce établie dans l'immeuble de l'actuelle Bourse des valeurs.

Entre 1880 et 1890, une législation nouvelle vint donner un essor rapide aux marchés : la loi du 21 mars 1884 permit la transformation de ces réunions de commerçants en syndicats et la loi du 28 mars 1885 rendit possible la conclusion d'affaires à terme pour le compte de tiers. Ainsi les commissionnaires firent leur apparition sur les marchés où ils jouèrent le rôle d'intermédiaires vis-à-vis d'une clientèle de non-professionnels qui ne pouvait pas adhérer au Syndicat.

En 1889, l'installation des syndicats dans l'ancienne halle au blé mit un terme à la période d'organisation de la Bourse de commerce qui se présenta alors sensiblement dans l'état où nous la trouvons en 1935.

Les Syndicats des marchés réglementés de la Bourse de commerce de Paris sont des groupements constitués sous le régime de la loi du 21 mars 1884 devenue le Livre III du Code du travail. Ils ont pour objet l'étude et la défense des intérêts des commerces relatifs aux marchandises des marchés ; en outre, jusqu'en 1913, ils avaient étendu leur activité dans un domaine exorbitant des attributions normales des groupements syndicaux, en s'octroyant, chacun sur leur marché, la mission d'élaborer les règlements, de constater les usages, d'établir les conditions d'application des règlements. A partir de 1913, ils restèrent d'ailleurs les organes de fonctionnement des marchés dans le cadre des règlements homologués par le Ministre du commerce et modifiés par délibération de la Chambre de commerce de Paris.

La composition diffère d'un syndicat à l'autre. D'une manière générale, elle n'est pas limitée aux commissionnaires opérant sur les marchés, mais elle est établie sur les bases d'un recrutement plus large qui, tout en ne compromettant pas la garantie nécessaire à la bonne exécution des marchés à terme, ne peut que favoriser l'extension des affaires. Toutefois, chaque syndicat ne comprend que des personnes exerçant des professions intéressées par le fonctionnement du marché ; c'est ainsi que l'article premier des statuts du Syndicat du commerce des sucres indique que cet organisme « est constitué entre tous ceux qui sont intéressés à un titre quelconque au commerce des sucres... » Les adhérents doivent également remplir des

conditions énumérées dans les statuts, notamment : être français, ou naturalisés depuis cinq ans au moins, jouir de la plénitude de leurs droits civils, se trouver *in-bonis*. Des conditions du même ordre sont imposées aux sociétés ou à leurs dirigeants. En conséquence, le recrutement de ces groupements est professionnellement hétérogène ; par exemple, le Syndicat du commerce des sucres comprend : des commissionnaires, des raffineurs et des fabricants de sucre ; celui du commerce des caoutchoucs : des négociants, commissionnaires et fabricants de caoutchouc, etc... Aussi, quand il est indiqué que les syndicats ont pour objet l'étude et la défense des intérêts professionnels, convient-il d'accorder à cette mission un sens large et de l'appliquer aux intérêts solidaires d'un certain nombre de professions.

Dès l'origine des syndicats, leurs membres s'assurèrent sur les marchés réglementés un monopole de fait ; ils n'acceptèrent de ne traiter des affaires à terme qu'entre eux, disposition contractuelle ou institutionnelle qui eut pour effet de mettre quiconque n'ayant pas adhéré au syndicat dans l'impossibilité de trouver une contre-partie sur le marché. Les commissionnaires devinrent donc, en fait, pour les non-syndicataires, des intermédiaires indispensables à la conclusion de toutes opérations à terme, mais ils eurent individuellement la faculté de traiter sur plusieurs marchés et, partant, d'être membres de plusieurs syndicats.

L'assemblée générale des adhérents est l'organe délibérant du syndicat ; les mesures d'exécution et de direction sont prises par la chambre syndicale composée de neuf membres élus par l'assemblée générale. La chambre syndicale est l'organe central et permanent du groupement.

Au début de l'année 1935, elle était aussi chargée de l'interprétation et de l'application des règlements ainsi que des usages, elle assurait la discipline du marché, veillait à la régularité des cours inscrits, contrôlait la liquidation des opérations, agréait et surveillait les entrepôts des marchandises du marché, organisait les expertises et éventuellement arbitrait les litiges résultant de l'exécution des contrats, etc...

Entre les années 1930 et 1935, la composition du Syndicat du commerce des blés, seigles, avoines et orges a différé de celle des autres syndicats. Les adhérents de ce syndicat se divisaient alors en trois catégories : les commissionnaires (catégorie A), les industriels et commerçants traitant les produits du marché (catégorie B), les producteurs de ces céréales (catégorie C). Les neuf membres de la Chambre syndicale de ce groupement se répartissaient comme suit : cinq membres de la catégorie A, deux de la catégorie B et deux de la catégorie C. Ils étaient désignés par la Chambre de Commerce de Paris sur trois listes indépendantes (A, B, C) présentées par le syndicat, après un vote des membres de chaque catégorie.

2° Le Syndicat général.

Les syndicats des marchés se sont fédérés en une union de syndicats dénommée : Syndicat général de la Bourse de commerce de Paris. Aux termes de l'article premier de ses statuts, le Syndicat général « a pour but l'étude et la défense des intérêts généraux du Marché de Paris ».

Chaque chambre syndicale délègue au comité directeur de l'Union trois représentants. Le Syndicat général, dont

la composition témoigne de la même conception libérale que celle des syndicats des marchés, groupe en dehors des syndicats de la Bourse de commerce : le Syndicat des grains et farines de la Meunerie de Paris et le Syndicat des courtiers de marchandises. En outre, moyennant le versement d'un droit d'entrée annuel, il permet l'accès de ses locaux, sous certaines conditions énumérées dans ses statuts (nationalité, jouissance des droits civils, etc...), à toute personne ou société non adhérente « dont la profession se rattache ou se rattachait, directement ou indirectement, au marché libre ou au marché réglementé de la Bourse de commerce de Paris ». On trouve, parmi les bénéficiaires de cette mesure : l'Agence Havas, les grands établissements de crédit, les Magasins généraux de Paris.

Le Comité directeur du Syndicat général est chargé de la défense de tous les intérêts du groupement, il administre les locaux syndicaux de la Bourse de Commerce, il y assure l'ordre, connaît des appels interjetés contre les décisions des chambres syndicales en matière d'admission ou d'agrégation aux syndicats, et sur un plan supérieur, il procède à la défense générale des intérêts solidaires des marchés, mais cette dernière mission est pratiquement très réduite. Avant même la réforme de 1935, il n'était investi d'aucune compétence réglementaire et il n'avait reçu aucun pouvoir de direction ou de contrôle sur les marchés ; dans le domaine réglementaire, il ne constituait donc pas le lien, qui aurait pu paraître cependant nécessaire, entre les activités des syndicats. La réglementation d'un marché était l'apanage du syndicat intéressé auquel le Syndicat général restait étranger. Le marché à terme de Paris était ainsi compartimenté en autant de secteurs autonomes que de marchés, ayant leurs habitudes, leurs

traditions, leurs conditions de vie et leur règlement particulier.

B) RÉGLEMENTATION

Les règlements de la Bourse de Commerce de Paris.

Il existe actuellement, à la Bourse de commerce de Paris, trois catégories de règlements :

— Les règlements concernant l'organisation et le fonctionnement du service public, établis par les Pouvoirs publics pour toutes les bourses de commerce et régissant le marché libre (tel est le cas du décret du 22 décembre 1866 sur les courtiers assermentés) ou le marché à terme (par exemple : le décret du 21 juin 1913) ;

— Les règlements de police générale des bourses pris généralement, à Paris, par le Préfet de police ; ils feront l'objet de la dernière section de ce chapitre ;

— Les règlements des marchés à terme, contenant les règles applicables à chacun des marchés, et qui, à Paris, furent établis d'abord par les groupements de la Bourse de commerce, plus tard avec le concours de ces groupements ; ces règlements qui constituent l'armature des marchés sur laquelle s'exerça, en 1935, l'action réformatrice de la Chambre de commerce de Paris, doivent maintenant retenir notre attention.

Les règlements des marchés à terme avant 1913.

a) Leur origine.

A l'origine, ce sont des commerçants groupés en syndicats qui élaborèrent les règlements des marchés d'après les usages de la place.

Les usages s'étaient dégagés de l'habitude qu'avaient prise les professionnels, pour des raisons de commodité et de garantie des opérations, d'établir leurs contrats dans un cadre sensiblement constant. Cette invariabilité des clauses limitait les discussions lors de la conclusion des affaires et facilitait éventuellement la transmissibilité des marchés. Cependant les quelques différences qui pouvaient encore apparaître d'un contrat à l'autre, sans créer un obstacle insurmontable à la transmission des opérations, en entravaient néanmoins l'exécution. Aussi les associations de commerçants d'abord, et les syndicats ensuite, reconnurent-ils la nécessité d'assurer la fongibilité des engagements, en codifiant les usages de chaque marché dans un règlement applicable à tous les adhérents du syndicat.

Ce premier travail s'enrichit d'additions successives, au fur et à mesure que se précisèrent les conditions des marchés. Cette élaboration fragmentaire fut réalisée à l'intérieur des syndicats, au gré de l'expérience acquise par chacun, et cette dispersion des efforts ne pouvait que laisser aux règlements un certain caractère d'hétérogénéité, en dehors même des conditions nécessairement différentes, provenant des particularités des marchandises traitées.

Ces règlements, recueils des usages, s'imposaient à toute personne opérant sur les marchés réglementés. Un usage, en effet, est une source de droit coutumier qui trouve application en l'absence d'une loi ou d'un acte administratif régissant la matière ; or en établissant les règlements, les syndicats ne firent que constater les usages par l'écriture. Cependant ce travail de codification n'était pas sans comporter une certaine part d'interprétation des

usages et obligeait parfois à des adaptations de texte constituant en somme des innovations. C'est ainsi que les syndicats durent préciser certains points se rapportant à la détermination des personnes admises au marché, des marchandises acceptées, des droits du vendeur et de l'acheteur, des conditions d'établissement des contrats et de leur liquidation.

b) *Difficultés d'ordre juridique.*

Cette remarque soulève une grave difficulté qui se dédouble d'ailleurs et pose les deux questions de savoir si les syndicats avaient le droit d'établir les règlements des marchés et s'ils pouvaient réserver à leurs membres le monopole des opérations. Ces deux problèmes sont connexes et procèdent à l'origine du même souci d'assurer une garantie suffisante des opérations, car étant donné la rapidité avec laquelle sont conclues les affaires à terme pendant une séance de cotation, chaque partie doit avoir la certitude de trouver en face d'elle un contractant honorable et solvable.

Dans ces conditions, était-il possible de contester aux organes professionnels de ces négociants le droit d'édicter les règles des marchés ? On a fait remarquer qu'il est toujours permis à un groupement de soumettre ses membres à certaines disciplines et, en particulier, d'obliger ses adhérents à ne conclure d'affaires à terme qu'avec certaines personnes. Une seule condition de validité est alors exigée : les décisions doivent être prises à la majorité des membres présents du groupement ; or les règlements et leurs modifications étaient approuvés par

l'assemblée générale de tous les adhérents réunis au sein de leur syndicat.

Cette explication juridique de l'intervention réglementaire des syndicats, pour aussi fondée qu'elle puisse paraître, ne tient cependant pas compte de la situation exacte des marchés à terme et de leurs règlements. S'il est évident qu'un syndicat a le droit de faire la loi chez lui, il n'en reste pas moins que ses prérogatives réglementaires sont strictement limitées. Un syndicat peut édicter toute règle de nature à faciliter l'exercice de sa mission légale dont l'objet se rapporte à l'étude et à la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles, par contre il n'a aucun pouvoir pour réglementer en dehors de ce large domaine qui lui est ainsi dévolu. Les règlements des marchés à terme intéressent non seulement les membres des syndicats, mais également des tiers : professionnels non adhérents, clients non-professionnels, courtiers, etc... ; de ce fait leur établissement déborde considérablement de la sphère syndicale.

Cette incompétence des syndicats de la Bourse de commerce, que nous venons ainsi de mettre en lumière, se retrouve quand il s'agit d'examiner le fondement juridique de l'obligation imposée aux opérateurs d'un marché à terme d'être membres d'un syndicat. Un monopole ne peut pas être, en effet, d'essence syndicale et il est légalement impossible à un groupement privé d'empêcher toute dissidence de s'établir autour de lui. C'est ainsi que les coulissiers de la Bourse des valeurs, ayant décidé de former des syndicats et de réglementer leurs opérations dans un but de régularité et de sincérité, il ne résulte pas que d'autres associations ne puissent se créer pour instituer un marché distinct portant sur des opérations

identiques. (Tribunal civil de la Seine. 7 décembre 1927. *Gazette du Palais* 1928. 1^{er} Sem. p. 110.)

Ce monopole de fait des syndicats de la Bourse de commerce contrevenait d'ailleurs, dans la période antérieure à 1913, au principe de la liberté du commerce. Les lois et les règlements administratifs n'ont jamais prescrit aux courtiers ou aux commissionnaires l'obligation de faire partie d'un syndicat pour traiter leurs opérations à terme, ni aux clients non-professionnels de passer leurs ordres à un courtier ou à un commissionnaire, membre d'un syndicat. Le monopole de fait des syndicats mettait donc obstacle à la liberté de traiter à terme dans les conditions prévues par l'autorité publique et les syndicats n'avaient aucun pouvoir de s'approprier ce monopole par la voie réglementaire, d'autant que cette voie ne leur était pas ouverte.

Cette immixtion syndicale pourrait même paraître procéder d'une hardiesse peu commune, si on n'y trouvait quelque explication en faisant intervenir le caractère public des marchés à terme. Le fonctionnement des bourses de commerce est en effet placé sous le signe de l'intérêt général et nous avons remarqué, à différentes reprises, la volonté maintes fois exprimée par les Pouvoirs publics de tenir ces réunions de commerçants sous leur autorité. A aucune période des temps passés, nous ne pouvons noter un revirement quelconque de la politique de l'Etat à cet égard. Il en résulte que des pouvoirs concernant l'organisation et le fonctionnement du service public ont été dévolus au chef de l'Etat et celui-ci, ou une autorité publique désignée par lui, en a tiré la prérogative d'établir des règlements.

Si, à la fin du siècle dernier, les Pouvoirs publics

laissèrent aux syndicats de la bourse la faculté de procéder eux-mêmes à la réglementation des marchés, cette tolérance ne pouvait, en l'absence de texte, prendre la signification d'une renonciation de leurs droits ou, plus simplement, d'une délégation de leurs pouvoirs réglementaires. Peut-être à cette époque estimèrent-ils leur intervention inutile, après avoir considéré que la codification des usages entreprise par les syndicats répondait aux besoins de la collectivité, et que cette formule de réglementation avait l'avantage de ne pas être dépourvue de souplesse. En somme, l'organisation des syndicats avait été élaborée en vue de favoriser leurs adhérents, mais l'intérêt particulier ainsi défendu se trouvait correspondre à l'intérêt général.

Cette observation justifie, pendant la période considérée, l'intervention des syndicats en dehors de leur sphère d'activité légale et, en même temps, elle met l'accent sur la faculté pour le Gouvernement d'imposer le cas échéant sa volonté si, à l'usage, un régime aussi libéral devait s'avérer insuffisant quant à la gestion du service public.

c) Nature juridique des règlements avant 1913.

La situation que nous venons d'exposer nous conduit tout naturellement à nous demander si, avant l'année 1913, les règlements des marchés à terme étaient des actes privés ou des actes publics. La réponse pourrait paraître à première vue évidente ; cependant il nous semble utile d'y consacrer quelques développements et, afin d'en connaître les données exactes, nous remonterons à l'origine de ces règlements.

Ces actes furent établis par les syndicats, groupements

professionnels de droit privé, régis par les dispositions du Livre III du Code du travail et dotés de la personnalité civile. L'administration d'un syndicat de la bourse de commerce, confiée à un organe directeur appelé chambre syndicale, est soumise au contrôle de l'ensemble des adhérents réunis en assemblée générale.

Aucune parcelle d'autorité administrative n'apparaît dans les décisions du syndicat ou de sa chambre syndicale ; aussi ces décisions ressortissent-elles à la compétence des tribunaux judiciaires. S'il est reconnu qu'elles ont causé un dommage à autrui par la faute des dirigeants, elles peuvent donner lieu au paiement d'indemnités, par application des articles 1382 et 1386 du Code civil.

Mais les règlements des marchés ont un caractère général et impersonnel qui les différencie nettement d'un acte purement syndical. Les écrits parus sur les bourses de commerce entre 1884 et 1913 sont, à cet égard, fertiles en enseignements. Sans doute, certaines notions de droit public n'étaient alors qu'incomplètement dégagées et les pouvoirs de l'autorité publique en matière de bourse de commerce prêtaient-ils encore à quelque confusion, toutefois la prépondérance de l'intérêt général dans le domaine de la spéculation n'était pas contestée et il était même souligné que « le bon fonctionnement d'un marché à terme ne peut se concevoir sans l'uniformité absolue d'usages de place *ayant l'autorité d'une loi* ».

Cette prédisposition de ces règlements à passer sur le plan public pourrait servir de fondement à une thèse par laquelle on affirmerait qu'avant 1913, un syndicat de la Bourse de commerce n'était pas une association professionnelle ordinaire. Il aurait été, par l'intermédiaire de

sa chambre syndicale, un organe d'un marché réglementé, autrement dit il se serait comporté en collaborateur de service public. Cette collaboration à une fonction publique aurait eu pour conséquence de distinguer deux aspects différents de l'activité d'une chambre syndicale : d'un côté, cet organisme aurait procédé à l'étude et à la défense des intérêts professionnels, et les litiges soulevés de ce chef auraient été du domaine judiciaire ; de l'autre côté, en ce qui concerne la réglementation et la gestion du marché, il aurait pris des décisions ayant un caractère administratif accentué. En résumé, la chambre syndicale, organisme de droit privé à caractère hybride, aurait eu naguère la vocation de prendre des dispositions réglementaires quand elle se prononçait en qualité d'organe du service public.

A l'appui de cette opinion, on aurait pu faire valoir, qu'après 1913, le pouvoir d'établir ou de modifier les règlements leur ayant été enlevé, les syndicats n'en avaient pas moins continué à assurer la direction des marchés. Et cette mission de collaboration à un service public était encore plus évidente sur le marché des blés, où les membres de la Chambre syndicale étaient désignés, depuis 1930, par la Chambre de Commerce de Paris sur la présentation du Syndicat du commerce des blés. Ces différents points sont d'ailleurs relevés dans un jugement du 6 février 1934 (1) par lequel le Tribunal de commerce de la Seine s'est déclaré incompétent *ratione materiae* dans une affaire où était demandée l'annulation d'une décision

(1) *Journal des Tribunaux de commerce*, 1935, p. 131.

de la Chambre syndicale des Blés de la Bourse de commerce fixant, en juillet 1933, les cours de compensation lors d'une suspension officielle du marché réglementé. Les attendus du jugement portent que « la Chambre syndicale exerce des pouvoirs opposables à tous de discipline, d'arbitrage et de réglementation, notamment celui de fixer les cours de compensation... », que ses membres « choisis par la Chambre de Commerce de Paris... ne sont recherchés que pour un acte accompli dans l'exercice de la *fonction officielle* dont ils sont investis... » et que « *leur décision a donc force de loi*, si elle n'est entachée d'abus de pouvoir... ».

La thèse transférant en quelque sorte une partie des attributions des syndicats sur le plan de la réglementation du service public est séduisante, elle peut être susceptible de recevoir quelques faveurs dans l'avenir, mais en l'état actuel de notre droit nous la croyons insoutenable. M. l'Avocat général Rolland a noté en des termes excellents, dans ses conclusions concernant une affaire venue en appel à la suite d'un jugement rendu par le Tribunal de commerce de la Seine et se rapportant aux mêmes incidents sur le marché des blés en juillet 1933 (Cour d'appel de Paris. 19 décembre 1935), que « ce serait à n'en pas douter faire fausse route que de considérer qu'une chambre syndicale aurait un caractère d'autorité administrative, alors qu'elle reste la simple émanation d'un syndicat corporatif », et l'arrêt lui-même entérine cette manière de voir (Sirey. 1936. II. p. 183).

Il est indéniable que les commissionnaires, quand ils opèrent sur les marchés réglementés, sont des collaborateurs de service public (infra p. 185), mais leurs groupements professionnels ne pouvaient se prévaloir d'aucun

titre pour se substituer à la puissance publique ou tout au moins pour revendiquer leur droit sur les règlements des marchés, contre la volonté de la puissance publique. Certes ils ont joué, pendant de longues années, un rôle de collaboration important, toutefois dans la période antérieure à 1913, qui nous préoccupe présentement, on doit reconnaître que leur situation nous met en présence d'une collaboration par ingérance.

M. GénY ⁽¹⁾, en une construction ingénieuse, a réuni sous le vocable de la *collaboration par ingérance*, deux théories bien connues en droit administratif : d'une part la théorie du fonctionnaire de fait conduisant à la validité des actes formés par des individus qui, en marge des cadres de l'administration, ont été amenés, dans des circonstances exceptionnelles (cas de guerre, situation créée par un acte conférant irrégulièrement des pouvoirs à un fonctionnaire non compétent) à établir des actes relevant normalement d'agents régulièrement institués, et d'autre part la théorie rattachant au concept de la gestion d'affaires ou de l'enrichissement sans cause, les arrêts reconnaissant aux individus qui se sont ingérés dans l'administration le droit d'être indemnisés dans la mesure où l'administration a retiré un profit de cette ingérance. La théorie de la collaboration par ingérance donne du champ à celle du fonctionnaire de fait en ce sens qu'elle étend son application à des cas d'ingérance de personnes morales de droit privé, exerçant leur activité en des circonstances plus variées qui ne se réfèrent plus unique-

(1) BERNARD GENY. *La collaboration des particuliers avec l'administration*. Thèse Nancy, 1930, p. 81.

ment à l'occupation irrégulière par une personne physique d'un emploi de fonctionnaire. Elle permet, par une extension au cas des syndicats de la Bourse de commerce, de conclure à la validité des actes pris antérieurement sur les marchés réglementés par ces groupements et de mettre en évidence le caractère provisoire de cette ingérence.

Elle distingue également les deux éléments du problème qui, malgré les apparences, ne pouvaient pas se confondre : d'un côté, les règlements des marchés qui, dans la période antérieure à 1913, étaient des actes privés, en raison de la qualité de leur auteur, mais qui devaient néanmoins faire la loi à l'intérieur d'un service public ; d'un autre côté, les syndicats, organismes professionnels de droit privé, dont la mission sur les marchés à terme se fondait sur des considérations historiques, c'est-à-dire de fait, et non sur une délégation de pouvoirs de la puissance publique.

Cette mission leur fut d'ailleurs enlevée en deux temps : en 1913, les gouvernants conférèrent à la Chambre de commerce le droit de modifier ou de refondre les règlements ; en 1935, la Chambre de commerce de Paris confia la direction des marchés à des organismes n'ayant aucun caractère syndical.

Ces substitutions découlent logiquement de la démarcation que nous avons opérée entre l'activité syndicale de droit privé et la gestion des marchés d'intérêt public. Mais il va de soi qu'elles n'impliquent nullement que l'action des syndicats de la Bourse de commerce de Paris, fut à toute époque, sans utilité. Elles signifient simplement qu'à un moment donné, les Pouvoirs publics reconnurent la nécessité de modifier certaines modalités d'organisation et de fonctionnement du service public.

Ces modifications ont eu pour résultat d'accentuer le caractère public des règlements et des organes de direction des marchés. Nous comptons aborder immédiatement la question de la nature juridique des règlements après 1913, nous réservant de traiter celle de la direction des marchés dans un chapitre ultérieur (p. 212).

Les règlements des marchés à terme depuis 1913.

a) Nature juridique.

Le décret du 21 juin 1913 a pour objet, dans son article premier, de confier exclusivement, à des autorités publiques le soin d'établir les règlements des marchés à terme.

Il convient de tirer de cette disposition une conséquence essentielle. Nous avons reconnu aux règlements, tels qu'ils existaient avant 1913, certains caractères matériels de droit public ; nous avons souligné que leurs prescriptions — règles générales et impersonnelles — dérivait des usages de place et que les tiers traitant à terme avaient l'obligation de les respecter au même titre que les membres des syndicats. Cependant il n'en restait pas moins que ces règlements étaient modifiables à chaque instant par des organismes syndicaux de droit privé, soit par la chambre syndicale intéressée pour les questions de détail, soit par l'assemblée générale des adhérents pour les questions plus importantes.

A partir du décret du 21 juin 1913, les membres des syndicats sont soumis, dans les mêmes conditions, aux mêmes dispositions que les autres contractants : s'ils désirent traiter à terme, ils doivent obligatoirement se conformer aux règlements qu'ils n'ont pas la possibilité

de modifier. Il ne s'agit en aucune façon d'un contrat d'adhésion, le contrat est conclu entre les parties au marché et non avec l'autorité publique, mais les contractants sont tenus d'accepter en bloc, sans en discuter les termes, les règles édictées par la puissance publique. Ces règles générales et impersonnelles constituent des règlements dans toute l'acception juridique du terme, au même titre que les règlements établis par le Gouvernement en vue de l'organisation et du fonctionnement du service public.

b) *Application de l'article premier du décret
du 21 juin 1913.*

L'article premier (1) du décret du 21 juin 1913 distingue deux cas concernant respectivement l'homologation des règlements en vigueur à cette époque (1^{er} alinéa), et la procédure à suivre pour les modifications éventuelles (2^e, 3^e et 4^e alinéas). Examinons l'une après l'autre ces deux situations juridiques.

Le premier alinéa indique que dans les trois mois qui suivront la publication du décret, *les règlements des marchés à terme* seront insérés au *Journal Officiel* et il précise que le Ministre du Commerce devra reconnaître leur conformité avec les usages en vigueur.

L'opinion a été émise, à ce propos, que les règlements établis par les syndicats étaient des actes privés auxquels l'homologation du Ministre n'ajoutait qu'une sorte

(1) Voir le texte de cet article : *supra*, p. 54.

d'estampille administrative, sans changer la nature de l'acte et on montrait, à titre d'exemple, que la situation du permissionnaire demeurerait privée alors même que l'administration modifiait les conditions de la permission accordée au particulier. En conséquence, l'administration ne devait avoir aucune action contre les syndicats, même quand ils opéraient sur les marchés à terme, ni contre leurs règlements.

Nous avons répondu par avance à cette thèse quant aux soi-disant droits acquis par les syndicats sur les règlements et nous venons de montrer que ces règlements ne sont pas d'ordre contractuel, mais qu'ils font la loi des parties par voie unilatérale. Les usages, auxquels doit se reporter le ministre en application du décret, se réfèrent au droit coutumier ; quelles que soient leur origine et les conditions de leur formation, ce sont des règles objectives que les parties d'un contrat n'ont pas la faculté de modifier.

En ce qui concerne d'autre part le résultat de l'homologation ministérielle qui serait réduit à une simple estampille administrative, nous soulignerons le rôle actif imparti au ministre, lequel implique la volonté de l'autorité publique de discuter le cas échéant le contenu des règlements soumis à son homologation, d'en faire modifier les clauses qui ne seraient pas conformes aux usages et de prendre à son compte, par l'insertion au *Journal Officiel*, les prescriptions coutumières qui y sont portées. Ces règlements ont donc les attributs d'actes publics.

L'article premier du décret du 21 juin 1913, dans ses trois alinéas suivants, envisage le cas des *modifications* qui seraient ultérieurement apportées à ces règlements.

Il fixe la procédure à suivre et l'arrêté ministériel du 12 novembre 1913 en précise certaines modalités.

Si l'initiative des modifications est prise par les groupements de la bourse de commerce, le projet est soumis à la chambre de commerce qui envoie copie de sa délibération au ministre du commerce dans un délai maximum d'un mois, la copie de la demande du syndicat devant être annexée. Lorsque la chambre de commerce prend elle-même l'initiative des modifications, elle doit joindre à la délibération qu'elle adresse au ministre l'avis des groupements de la bourse obligatoirement consultés.

Dans tous les cas, la délibération de la chambre de commerce est exécutoire dès son insertion, par le ministre, au *Journal Officiel* ou automatiquement dans le délai de deux mois, si le ministre n'a pas notifié auparavant son opposition, à la chambre de commerce.

Le caractère réglementaire, au sens technique du mot, de ces modifications ou des règlements nouveaux, apparaît donc à deux points de vue : ils sont créés par un acte administratif, en l'espèce, par une délibération d'un établissement public, la chambre de commerce, et l'arrêté du 12 novembre 1913 précise que cette délibération doit être prise dans les formes prévues à l'article 9 de la loi du 9 avril 1898. En second lieu, la délibération de la chambre de commerce est rendue exécutoire par homologation du ministre, si celui-ci accepte les textes qui lui sont proposés.

La procédure fait donc entrer deux autorités publiques dans le circuit : l'autorité déléguée et le gouvernement. Il ne faudrait pas, en effet, considérer l'homologation ministérielle postérieure à la décision de la Compagnie consulaire, comme une formalité dénuée d'importance et il s'est

même trouvé des cas où le ministre s'est approprié la délibération de la chambre de commerce en l'incorporant purement et simplement dans son arrêté, sans même indiquer son origine consulaire. Le fait s'est produit par exemple quand fut pris l'arrêté du 30 juillet 1930 qui reprenait pour le compte du ministre une délibération du 28 juillet par laquelle la Chambre de Commerce de Paris mettait un terme aux difficultés boursières intervenues sur le marché des blés, par deux mesures tendant à modifier le règlement du marché et à arrêter les cours de compensation de liquidation des opérations.

Dans un commentaire paru sous l'arrêt rendu dans cette affaire, le 26 juillet 1935, par le Conseil d'Etat (Sirey 1936. 3. p. 42), M. le Professeur Mestre s'élève contre ce procédé qu'il estime irrégulier et soutient la thèse suivante : le décret du 21 juin 1913 ne confère pas au ministre le droit de modifier les règlements des marchés ; c'est la chambre de commerce qui, seule en est investie et le ministre peut seulement ou s'opposer à leur application ou en ordonner la publication au *Journal Officiel* ; or par son arrêté du 30 juillet 1930, il n'a pris ni l'une ni l'autre de ces deux mesures et il s'est par là attribué abusivement un pouvoir qui n'appartenait qu'à la chambre de commerce.

A notre avis, nous croyons préférable d'accorder une autre signification à l'homologation ministérielle que nous n'assimilons en aucune manière à une simple estampille administrative, pour reprendre l'expression que nous avons précédemment combattue. Il est certain que le décret du 21 juin 1913 ne précise pas dans le cas de l'homologation des modifications aux règlements (alinéas 2 à 4 de l'article premier) l'étendue de l'activité du ministre

comme il le fait pour le cas de l'homologation des règlements appliqués en 1913 (alinéa premier) où il est indiqué que le ministre du commerce devait reconnaître la conformité de ces règlements avec les usages en vigueur. Cette différence s'explique parfaitement, si l'on considère qu'à l'opposé des règlements existants en 1913, les modifications apportées postérieurement au statut des marchés sont proposées par un établissement public et non par un syndicat ; dans ces conditions, étant donné le crédit dont jouissent les compagnies consulaires, il est naturel de ne pas imposer au ministre l'obligation de comparer les modifications projetées aux usages de la place. Il est d'ailleurs curieux de constater que cette obligation n'est même pas édictée à l'égard de la chambre de commerce, et par ce silence se trouveraient régularisées à l'avance les innovations dont les règlements seraient l'objet en marge des usages.

Quoi qu'il en soit, pour apprécier sûrement la portée du droit de *veto* accordé au ministre à l'égard de la décision de la chambre de commerce, il faut se reporter une nouvelle fois au pouvoir du dernier mot qui appartient à la puissance publique en tout ce qui touche à l'organisation et au fonctionnement des services publics. Un examen sommaire des circonstances de l'homologation des modifications à apporter aux règlements des marchés, suffit à s'assurer que pratiquement le ministre aura le dernier mot en toute hypothèse de divergences de vues. S'il s'oppose à l'exécution des mesures proposées, il en portera notification à la compagnie consulaire ; s'il désire simplement voir apporter quelques aménagements au projet de réforme, il en indiquera le sens à la chambre de commerce, en admettant d'ailleurs qu'une collaboration

ne soit pas préalablement établie entre le ministère et l'établissement public, ce qui est la voie normalement suivie. La chambre de commerce aura alors la faculté de tenir compte des suggestions du ministre ou de renoncer à son projet de modification, mais dans ce dernier cas, le gouvernement, s'il le juge opportun, gardera le droit de faire triompher son point de vue par décret. Comme on peut le constater, et à condition que l'arrêté ministériel d'homologation reproduise textuellement la délibération de la chambre de commerce, le fait que cette délibération ne soit pas visée dans l'arrêté est un point très secondaire auquel nous ne nous attarderons pas.

En résumé, *les règlements des marchés à terme de la bourse de commerce sont des actes d'autorité publique, ce sont des actes publics*. L'examen de la jurisprudence va nous conduire à la même conclusion, non sans quelques détours.

c) *La jurisprudence.*

Nous avons recherché jusqu'ici à déterminer la nature juridique des règlements de la bourse de commerce, qu'ils soient établis par les syndicats ou par des autorités administratives. En reprenant cet examen à travers les arrêts de la jurisprudence du Conseil d'Etat, nous déplaçons quelque peu la question, car il s'agit de savoir maintenant si le contentieux des litiges soulevés par l'application des règlements ou par les actes des ministres faisant usage de leur droit d'homologation sont ou ne sont pas soumis au régime juridique administratif.

Certes les deux questions sont voisines l'une de l'autre, puisque le législateur, dans le but d'assurer la prédomi-

nance de l'intérêt général, a été précisément amené à instituer des tribunaux administratifs, pour connaître des litiges s'élevant à l'occasion du fonctionnement, de l'exécution ou de l'inexécution des services publics, ces tribunaux étant composés de juges connaissant le droit spécial des services publics, établi en considération des nécessités pratiques de la vie de ces services ; cependant ces deux questions connexes ne se superposent pas, un certain nombre de services publics échappant au contrôle des tribunaux administratifs.

Les exceptions formées par ces catégories d'entreprises ne portent aucune atteinte au principe de la compétence générale des tribunaux administratifs en matière de service public. Il n'existe, en effet, aucune opposition entre le droit privé et le droit public. Les règles de droit fondamentales sont les mêmes ⁽¹⁾ et les principes généraux qui ont inspiré les règles positives du droit privé se retrouvent transposés dans les règles de droit public, après avoir subi un rajustement nécessité par les conditions de régularité et de continuité caractérisant la gestion des services publics. Quelle est l'étendue de ce rajustement ? C'est là une question de fait, ou plus exactement une question de fonctionnement de service, et si les tribunaux considèrent que le service public faisant l'objet d'un litige fonctionne à la manière d'une entreprise privée, rien ne s'oppose à ce que soient appliquées les règles de droit privé.

A vrai dire, les services publics qui ne sont pas soumis

(1) G. TEISSIER. *La responsabilité de la puissance publique*, 1906, p. 49.

au contrôle juridictionnel administratif composent une catégorie exceptionnelle. Leurs traits distinctifs sont d'ailleurs assez malaisés à définir avec l'imprécision des terminologies jurisprudentielle et doctrinale. Peut-être, en se reportant à l'arrêt *Veuve Mélinette* (Tribunal des Conflits. 11 juillet 1933. Sirey 1933. 3. p. 97), est-il permis de penser qu'il s'agit des entreprises à caractère industriel ou commercial conduites par des personnes morales de droit public. Ce recours aux procédés de droit privé s'expliquerait alors parfaitement par la souplesse nécessaire à leur fonctionnement, mais — en première analyse — il est impossible d'assimiler la bourse de commerce à de tels services.

Le recours pour excès de pouvoir est formé devant le Conseil d'Etat contre un acte et non contre l'auteur de l'acte. Il n'y a pas de litige entre personnes, l'attaque est dirigée contre une décision administrative désignée sans ambiguïté dans un mémoire de recours. Il n'en reste pas moins que la qualité de l'auteur de l'acte est une notion des plus importantes quant à la recevabilité du recours. Il faut non seulement que la décision exécutoire fasse grief, mais qu'elle émane selon l'expression de M. Hauriou « d'une autorité administrative comprise dans la hiérarchie ou dans la tutelle administrative ».

Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Finaz* du 17 février 1911 (Lebon, p. 190) a fait une application quelque peu étroite de ces principes en se déclarant incompétent pour statuer sur un recours dirigé contre une délibération de la Chambre syndicale des agents de change de Lyon et contre un refus du ministre de prononcer l'annulation de cette délibération. Cet arrêt précise que : « si l'article 22 de l'arrêté du 27 prairial de l'an X et l'article 82 du décret

du 7 octobre 1890 autorisant les chambres syndicales d'agents de change à faire des règlements portant sur la discipline intérieure et sur les autres objets visés dans ce dernier article et s'ils donnent au ministre des finances, dans un intérêt économique et financier, le droit de contrôler leurs délibérations, les textes susmentionnés n'ont eu ni pour but, ni pour effet de ranger les chambres syndicales élues par les compagnies d'agents de change parmi les autorités administratives dont les actes sont, aux termes de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, susceptibles d'être déférés au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir. »

Les compagnies des agents de change et leurs chambres syndicales présentent une organisation symétrique de celle des syndicats et des chambres syndicales des bourses de commerce ; toutefois les institutions des agents de change sont des organismes réglementaires dont le fonctionnement est prévu par le décret du 7 octobre 1890 organisant la corporation. L'arrêt *Finaz* refuse de leur reconnaître la qualité d'autorités administratives ; à plus forte raison cette décision s'appliquerait-elle aux chambres syndicales des bourses de commerce, ce qui est conforme à nos conclusions précédentes.

D'autre part nous avons indiqué que les règlements des marchés à terme établis par les syndicats de la bourse de commerce conformément aux usages en vigueur et homologués par le ministre étaient des règlements publics, tandis que le Conseil d'Etat déclare irrecevable un recours exercé contre un refus du ministre de prononcer l'annulation de la délibération d'une Chambre syndicale d'agents de change. Les deux espèces sont cependant du même ordre, puisque l'article 82 du décret du 7 octobre 1890

visé par l'arrêt porte qu'il « est statué par des règlements particuliers délibérés par les compagnies d'agents de change, homologués, suivant les cas, par le ministre des finances ou par le ministre du commerce, et publiés au *Journal Officiel* sur les points spécifiés aux articles... ainsi que sur les conditions d'exécution des marchés non réglées par le présent décret ». Cette formule rappelle celle de l'article premier du décret du 21 juin 1913 sur les bourses de commerce. Notre thèse pourrait donc paraître en opposition avec celle du Conseil d'Etat, si l'on s'en tenait à ce premier stade de recherches.

En réalité, la conception dont témoignait l'arrêt *Finaz* était étroite et il ne faut pas se montrer surpris si quelques années plus tard un revirement de la jurisprudence se produisit. Il s'agit, cette fois, de la décision d'une chambre des notaires (Affaire *Passion* et *Porte*). Les assemblées générales des notaires d'arrondissement se tiennent, d'après l'article 22 de l'ordonnance du 4 janvier 1843, notamment pour permettre aux notaires de se concerter sur ce qui intéresse l'exercice de leur profession.

Or, par circulaire du 15 octobre 1910, le ministre de la justice, en vue de faciliter la mise à jour des matrices cadastrales par l'administration des contributions directes, invita les notaires à rédiger, au vu des actes portant translation de propriétés foncières, des extraits destinés à ladite administration. Dans ses délibérations du 10 mai et du 10 novembre 1911, l'assemblée générale des notaires de l'arrondissement d'Issoire exprima le regret de ne pouvoir déférer aux désirs du ministre. Le 19 janvier 1912, celui-ci frappa de nullité ces deux délibérations, pour excès de pouvoir, comme contenant un refus

exprès de soumission à une décision du garde des sceaux. Considérant qu'en l'absence de toute disposition législative spéciale, l'administration ne peut pas imposer aux notaires la rédaction de documents destinés à faciliter le recouvrement d'un impôt, le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 10 novembre 1916 (Lebon, p. 438) annula l'arrêté ministériel du 19 janvier 1912 parce que l'assemblée générale des notaires de l'arrondissement d'Issoire était demeurée dans la limite de ses attributions et n'avait pas commis d'excès de pouvoir.

La jurisprudence constituée par les arrêts *Finaz* et *Passion*, en apparence contradictoire, pourrait recevoir une justification si on remarque que les chambres de notaires détiennent leurs pouvoirs administratifs et judiciaires de l'ordonnance du 4 janvier 1843. Tout au moins est-ce là un argument qui fut présenté, pour montrer combien il serait difficile de les assimiler aux compagnies d'agents de change et de leur refuser la qualité d'autorité publique. Cependant les notaires sont, comme les agents de change, des officiers ministériels et les raisons de décider sont sensiblement analogues pour les différents corps d'officiers publics. D'autre part, il n'est pas absolument certain que l'ordonnance de 1843 ait une valeur législative supérieure au décret du 7 octobre 1890 (*infra* p. 272).

Aussi, M. le Commissaire du Gouvernement Latournerie montre-t-il clairement la portée de l'Arrêt *Passion* et la voie que doit emprunter désormais la jurisprudence, dans ses conclusions concernant l'affaire *Jolivet* (Conseil d'Etat, 19 octobre 1934, Lebon, p. 936) où il est question de la délibération de l'Assemblée générale de la Compagnie des notaires de Reims et d'Epernay.

« Si dans les rapports avec les tiers, écrit-il, le régime des divers litiges est celui des litiges de droit privé... ce caractère public de ces offices ne reparaît-il pas en effet sur des points assez nombreux, tous ceux où ce qui est en question, c'est, plutôt que le statut de la personne de l'officier ministériel, le régime de l'office lui-même, c'est-à-dire ce qui a trait à l'organisation même du service plutôt qu'à son fonctionnement. »

Et plus loin, il lui paraît certain que : « Quand le ministre de la justice, usant des pouvoirs que lui attribue l'article 23 de l'ordonnance de 1843, accorde ou refuse son approbation aux règlements faits par la chambre, il prend une décision qui a nettement le caractère administratif, tout au moins quand le règlement concerne une question d'organisation...

« Car, à supposer même que, ainsi que l'a décidé l'arrêt *Finaz* à l'égard des chambres syndicales des agents de change, ces organes corporatifs de la compagnie ne présentent pas le caractère d'une autorité administrative, même dans le cas où ils collaborent à l'organisation même du service en élaborant le règlement, le recours pour excès de pouvoir semble bien ouvert contre les décisions prises par le Ministre compétent sur les recours formés par les intéressés en vue d'obtenir l'annulation de ce règlement par la voie administrative. La situation serait alors assez comparable au cas des recours dirigés contre les décisions refusant à un particulier le droit aux prestations des services industriels. On sait, en effet, que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour statuer sur de telles décisions du concessionnaire, mais qu'il l'est sur la décision de l'autorité de tutelle relative au refus du concessionnaire. »

Les deux premiers considérants de l'arrêt *Jolivet* reprennent cette argumentation :

« Considérant que le sieur Jolivet demande l'annulation de la délibération par laquelle le ministre de la justice a refusé d'annuler une délibération de l'assemblée générale de la Compagnie des notaires de Reims et d'Epernay, décidant de continuer à constituer une compagnie unique en vertu de la faculté qui lui était réservée...

« Considérant que ladite assemblée ayant ainsi statué administrativement, la décision du ministre de la justice refusant d'annuler cette délibération est, par application de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, de nature à être déférée au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir. »

Le revirement de la jurisprudence serait plus nettement caractérisé si un nouvel arrêt concernant la décision d'une chambre syndicale d'agents de change intervenait dans le même sens que l'arrêt *Jolivet*, mais il résulte bien de l'analyse précédente que les litiges soulevés par les actes d'un ministre agissant en vertu des pouvoirs de contrôle ou de tutelle qui lui sont investis en matière de gestion de service public sont de la compétence du Conseil d'Etat. L'acte par lequel le ministre homologue les règlements des marchés à terme de la Bourse de commerce établis par les syndicats serait donc un acte de droit public et la question ne fait plus aucun doute pour les modifications de ces règlements : si l'on interprète en effet à la lettre la jurisprudence du Conseil d'Etat, ces modifications ne peuvent que donner lieu à un contentieux objectif, non seulement en raison de leur homologation par le ministre, mais aussi parce qu'elles émanent de la Chambre de commerce, autorité administrative.

Un arrêt du Conseil d'Etat, concernant le fonction-

nement de la Bourse de commerce, a fait application du principe dégagé par l'arrêt *Jolivet*, à la fois à une décision ministérielle et à une délibération de la Chambre de commerce de Paris. Cet arrêt, en date du 26 juillet 1935 (Lebon, p. 891) nous est connu (Voy. p. 82) en ce qu'il mettait fin à un litige soulevé pendant l'année 1930 par la fixation de cours de compensation en vue de la liquidation des opérations traitées sur le marché des blés. L'un des considérants porte que s'il « appartenait à la Chambre de Commerce de Paris, sous réserve que le ministre n'y fasse pas opposition, de modifier pour l'avenir le règlement du marché des blés, elle ne pouvait, sans porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, décider, le 28 juillet 1930, que les affaires traitées aux conditions de l'ancien règlement sont résiliées de plein droit à la date du 30 juillet 1930... qu'il résulte de ce qui précède que la délibération attaquée doit être annulée en tant qu'elle a porté résiliation des contrats antérieurs; que, de même, et par voie de conséquence, il y a lieu d'annuler l'arrêté du 30 juillet 1930, par lequel le ministre du commerce et de l'industrie a homologué et publié ladite délibération... »

Nous ne reviendrons pas sur les circonstances de cette affaire ; la question de la compétence nous intéresse ici exclusivement. Le Conseil d'Etat, loin de se déclarer incompétent, juge au contraire sur le fond, annule en partie la délibération de la Chambre de commerce et l'arrêté d'homologation du ministre, non sans avoir reconnu au passage le pouvoir réglementaire de la Chambre de commerce de Paris.

Dans une autre affaire concernant la Bourse de commerce de Paris, le Conseil d'Etat s'est prononcé implicitement dans le même sens. L'origine de ce nouveau conflit

remonte à la loi du 10 juillet 1933 portant notamment fixation d'un prix minimum pour le blé. Le paragraphe 6 de son article premier prescrit que les opérations antérieures au 15 juin 1933 sur les marchés réglementés seront liquidées « conformément aux règlements de ces marchés, comme en cas de taxation générale ». Le règlement du marché des blés à Paris stipulait que, dans ce cas, les cours de compensation devaient être fixés par la Chambre syndicale du commerce des blés. L'interprétation de la loi du 10 juillet 1933 incombait donc à la Chambre syndicale qui témoigna d'ailleurs d'un certain embarras : la loi signifiait-elle que les cours de compensation, pour les affaires antérieures au 15 juin, étaient à fixer sur la base des cours pratiqués à partir du 16 juin ou du 15 juillet, jour où entraient en vigueur les mesures de taxation du blé ? La Chambre syndicale consulta à ce sujet la Chambre de Commerce de Paris et le Président de cette Compagnie, en son nom personnel, lui donna par lettre du 19 juillet 1933 l'avis que la date du 15 juillet devait être retenue. Le ministère du commerce et celui de l'agriculture firent connaître conjointement leur point de vue qui ne différait pas de celui de la Chambre de Commerce et le 20 juillet, la Chambre syndicale fixa les cours de compensation en prenant en considération la date du 15 juillet.

Cette décision fut la source d'un certain nombre de procès que nous passons sous silence, pour fixer notre attention sur un recours au Conseil d'Etat exercé par quelques groupements, à l'effet d'obtenir l'annulation de la lettre, en date du 19 juillet 1933, du Président de la Chambre de commerce de Paris, que lesdits groupements considéraient non pas comme un simple avis mais comme

un acte de décision, liant le pouvoir propre de décision de la Chambre syndicale.

Dans son arrêt du 4 juin 1937, le Conseil d'Etat, considérant qu'il résulte des dispositions législatives et réglementaires en vigueur que c'est à la Chambre syndicale qu'il appartenait de fixer les cours de compensation, rejette le recours parce que la lettre du Président de la Chambre de commerce ne pouvait pas avoir le caractère d'instructions administratives et que, dès lors, la Chambre de commerce n'avait pris par elle-même aucune décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Ainsi le Conseil d'Etat ne motivait pas son rejet sur son incompétence à juger une affaire née d'une décision de la Chambre de Commerce.

La jurisprudence maintenant constante du Conseil d'Etat reconnaît donc le caractère public de la délibération d'une chambre de commerce modifiant ou créant les règlements des marchés de la bourse de commerce, ainsi que de l'homologation du ministre conférant à ces décisions la force exécutoire.

En conclusion, ces règlements sont des actes publics et il convient de tirer les conséquences de leur nature juridique.

Etendue du pouvoir réglementaire des chambres de commerce.

Le pouvoir réglementaire du chef de l'Etat peut s'exercer obligatoirement par délégation expresse des chambres, ou spontanément (1). Dans ces deux cas, le règlement doit

(1) Sur les différences entre les règlements d'administration publique pris en exécution d'une loi et les décrets réglementaires :

ne contrevenir à aucune loi, ni empiéter sur une matière réservée au législateur, soit par le législateur lui-même, soit par les coutumes constitutionnelles (liberté individuelle, etc...). Par contre, lorsque le Parlement n'a indiqué aucune règle sur un point donné de l'organisation ou du fonctionnement d'un service public, par ce silence, il est sensé témoigner de sa confiance à l'égard de l'administration et lui permettre d'exercer, dans toute sa plénitude, son pouvoir discrétionnaire, par les moyens qu'elle estime devoir utiliser.

Le règlement est l'un de ces moyens ; il est établi en considération de l'intérêt de la collectivité, dans le but de fixer les droits et les obligations des intéressés avant l'instant de la décision individuelle ; du point de vue matériel, sa nature se rapproche de celle de la loi, mais il n'échappe pas au recours pour excès de pouvoir (Conseil d'Etat. 6 décembre 1907. Lebon, p. 913).

C'est un principe fondamental du droit public français que les règlements sont à tout moment modifiables par l'autorité publique qui les a élaborés. Ce principe dérive de l'essence même du service public : proclamer l'immutabilité d'un règlement reviendrait à prétendre que les besoins collectifs ne varient pas, ce qui serait une absurdité.

La jurisprudence est sur ce point constante. M. le Commissaire du gouvernement Romieu a soutenu brillamment cette thèse dans ses conclusions de l'affaire des Com-

Cf. conclusions de M. ROMIEU dans l'affaire dont il est question un peu plus loin (Lebon, 1907, p. 917). Voyez aussi la note de M. JÈZE. *Revue de droit public*, 1904, p. 88.

pagnies de chemins de fer (6 décembre 1907, Lebon, p. 918). En ce qui concerne les fonctionnaires, dans l'arrêt *Association amicale des médecins des asiles publics d'aliénés* du 11 juin 1909 (Lebon, p. 576), le Conseil d'Etat considère « que les droits et avantages résultant pour les fonctionnaires d'une réglementation faite par des décrets et des arrêtés ministériels sont subordonnés au maintien de ces décrets et arrêtés, et qu'en l'absence d'une disposition législative ayant statué sur cet objet, l'organisation fixée par un décret peut valablement être modifiée par un décret ultérieur... » Cette règle est générale et s'applique à tous les cas de l'activité réglementaire : un préfet qui a pris un arrêté portant règlement sur le service des agents-voyers peut apporter à ce règlement, par un nouvel arrêté, les modifications qu'il juge convenables (Conseil d'Etat. Arrêt *Lenoble et Humbert*. 26 novembre 1920. Lebon, p. 1004).

L'administration, si elle n'a pas le droit de stipuler l'immutabilité d'un règlement, a toutefois la faculté de *limiter* son pouvoir discrétionnaire, mais simplement en fixant la *procédure* des modifications à intervenir.

Les règlements de la bourse de commerce, règlements de droit public, obéissent à ce principe général. Ils ne cristallisent pas, une fois pour toutes, les règles applicables aux administrés, mais ils peuvent être unilatéralement modifiés à chaque instant par l'autorité publique compétente : la chambre de commerce. Cet établissement public a simplement l'obligation de respecter, lors de chaque modification, la procédure fixée par l'administration, essentiellement dans le décret du 21 juin 1913 et l'arrêté ministériel du 12 novembre 1913.

En 1935, la Chambre de Commerce de Paris, par sa

réforme des règlements des marchés à terme, n'a fait qu'appliquer ces données fondamentales. Avant de procéder à l'examen de cette réorganisation, il convient de donner un aperçu de la réglementation concernant la police générale de la Bourse de Commerce de Paris.

C) LA POLICE DE LA BOURSE DE COMMERCE

A côté des règlements des marchés contenant les règles générales et particulières auxquelles sont soumises les opérations traitées à la bourse de commerce, se situent les règlements de police générale dont l'élaboration incombe au gouvernement et, par délégation, au maire de la localité.

L'article 11 de la loi du 28 ventôse an IX dispose que « le Gouvernement fera, pour la police des bourses,... tous les règlements nécessaires ».

A Paris, la police de la Bourse de commerce appartient depuis longtemps au Préfet de police. L'article 19 de l'arrêté du 29 germinal an IX stipule que « le préfet de police à Paris, sauf l'approbation du ministre de l'intérieur,... pourra faire des règlements locaux qu'il jugera nécessaires pour la police intérieure de la Bourse. »

L'arrêté du 27 prairial an X indique dans son article 2 qu'à Paris : « ...le préfet de police réglera de concert avec quatre banquiers, quatre négociants, quatre agents de change et quatre courtiers de commerce désignés par le tribunal de commerce, les jours et heures d'ouverture, de tenue et de fermeture de la bourse ».

Le texte général de l'article 20 de la loi du 9 avril 1898, en confiant l'administration générale de la bourse de commerce à la chambre de commerce du lieu, réserve néan-

moins les droits de la police municipale : « Quand il existe, dans une ville, une chambre de commerce et une ou plusieurs bourses de commerce, l'administration de la bourse ou des bourses appartient à la chambre, *sans préjudice des droits du maire et de la police municipale dans les lieux publics* ».

Les attributions générales du maire en matière de police et celles, à Paris, du préfet de police ont pour objet, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, « d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publics » et notamment « le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, les marchés et autres lieux publics ».

Les mesures particulières concernant la Bourse de Commerce de Paris étaient insérées, jusqu'en 1933, dans l'ordonnance du Préfet de police du 1^{er} octobre 1889 modifiée par l'ordonnance du 9 juillet 1891 et par l'arrêté municipal du 10 avril 1907.

Ces textes ont été abrogés et remplacés par l'ordonnance du Préfet de police du 20 avril 1933. Les mesures essentielles de police générale sont les suivantes :

La Bourse est ouverte tous les jours sauf les dimanches et les jours fériés, sauf les lendemain de fêtes légales lorsque celles-ci tombent un vendredi et sauf les veilles de ces fêtes lorsque celles-ci coïncident avec un mardi. Les opérations ont lieu de 9 heures à 18 heures et le mercredi jusqu'à 18 h. 30. L'entrée de la Bourse est gratuite et publique ; elle est toutefois interdite à un certain nombre de personnes (mineurs, individus condamnés à des peines afflictives ou infâmanes, etc...)

Une enceinte spéciale, dite « corbeille » ou « parquet » est réservée, dans le hall, aux courtiers assermentés, pour

y procéder aux ventes publiques aux enchères et en gros, conformément à l'article 4 de la loi du 18 juillet 1866 sur les courtiers de marchandises.

La Compagnie des courtiers assermentés affiche les cours qu'elle constate officiellement à chaque séance.

Il est expressément défendu de troubler l'ordre dans la bourse et l'expulsion est prévue contre ceux qui jetteraient la perturbation dans les transactions et notamment dans les ventes aux enchères.

La police générale de la bourse de commerce est assurée par le directeur adjoint, chef du service de répression des fraudes et de contrôle des prix. Il désigne un commissaire de police de son service, qui assiste aux cotations des marchés réglementés, surveille l'ensemble des transactions, contrôle les mouvements des cours, procède aux enquêtes utiles et relève toutes infractions. Le commissaire se tient en rapport, le cas échéant, avec la Direction générale de la police municipale et lui communique les renseignements de nature à motiver son intervention.

Ce contrôle est donc indépendant de celui exercé par la Chambre de commerce et les organes des marchés réglementés ; leurs conditions d'exercice, leur champ d'application et leurs résultats ne font pas double emploi.

Cette réglementation de police générale, qui était appliquée en 1935, est encore actuellement en vigueur.

CHAPITRE III

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA RÉORGANISATION OPÉRÉE EN 1935

Une accalmie suivit à la Bourse de commerce la réorganisation opérée en 1930 sur le marché des blés : les producteurs apprécièrent alors à leur juste valeur les améliorations apportées au fonctionnement du marché, dont le résultat tangible fut d'éviter le retour des spéculations désordonnées. Le volume des affaires, qui avait atteint dans la campagne 1929-1930 le chiffre exagéré de 1.800.000 quintaux de blé par jour, laissait apparaître au cours de la campagne 1932-1933, une moyenne journalière plus normale de 50.000 quintaux.

Cet apaisement des esprits fut d'ailleurs de courte durée : dans le deuxième semestre de l'année 1933, la campagne des groupements agricoles contre les marchés à terme reprit à la suite d'incidents nombreux qui marquèrent, sur les marchés réglementés, l'application de la loi du 10 juillet 1933, instituant un prix minimum du blé : refus de liquider de quelques commissionnaires, sanction prononcée contre eux par la Chambre syndicale du com-

merce des blés, intervention pour ces mêmes affaires de la Commission d'appel de la Bourse de commerce en août et octobre 1933, instances engagées par certains de ces mécontents à la fois devant le Tribunal de commerce de la Seine et devant le Conseil d'Etat. Le Ministre du commerce, qui était l'objet de sollicitations pressantes, demanda à la Chambre de commerce de Paris de reprendre la question de la réglementation sur un plan plus élevé, en édictant toutes mesures destinées à assurer la discipline sur les marchés et, partant, le bon fonctionnement de la bourse de commerce.

Soucieuse de tenir compte de la demande du ministre et des désirs des agriculteurs, la Compagnie consulaire mit le problème à l'étude dès le mois d'octobre 1933. La question était alors posée, elle devait nécessiter de longs mois de travail et de discussions avant de recevoir une solution. Un nom reste attaché à cette grande entreprise : c'est celui de M. Georges-Jean Painvin qui en fut, au titre de rapporteur, puis de président de la Commission administrative des marchés réglementés de la Chambre de Commerce, l'animateur et le chef dont la ferme autorité n'a jamais exclu l'aimable courtoisie.

Les idées directrices de la réforme.

Nous avons dit que les mesures prises en 1930 sur le marché des blés devaient être considérées par un certain nombre d'intéressés comme l'amorce d'une réforme plus profonde et plus étendue. Il faut bien constater qu'à cette époque les règlements des marchés n'avaient entre eux que des liens très ténus; la Chambre de commerce n'avait pas encore procédé à une refonte générale de ces règle-

ments qui comportaient la même hétérogénéité qu'aux temps où, avant 1913, ils étaient élaborés uniquement par les syndicats des marchés, indépendants les uns des autres. C'est ainsi que certains règlements prescrivaient l'enregistrement obligatoire des transactions à la Caisse de liquidation ou fixaient le taux de courtage minimum, et que ces dispositions n'avaient pas été généralisées à tous les marchés. D'autre part, seul le Syndicat du commerce des blés avait inséré dans son règlement intérieur, depuis 1930, un statut des courtiers-remisiers du marché. Sur des points essentiels, les règles des marchés à terme différaient donc entre elles, aussi devenait-il opportun de réaliser leur unification.

Il convenait également de rendre effective la collaboration des groupements intéressés au bon fonctionnement de la Bourse de commerce; il fallait enfin que la Chambre de commerce, à laquelle incombe en la matière une lourde responsabilité, fût mise à même de disposer de moyens d'action suffisants pour exercer sa surveillance générale.

Unification, collaboration et surveillance, tels sont les trois pivots autour desquels devait être articulée la réorganisation des marchés à terme. Celle-ci porta sur trois chapitres principaux : la réglementation, la direction et la discipline des marchés, le contrôle.

a) *Réglementation.*

L'unification des règlements devait être l'aboutissement d'une refonte de la réglementation existante. Les règlements appliqués avant 1935 contenaient bien en puissance les principes qui devaient présider à l'élaboration d'une réforme, mais ils manquaient d'unité. Certes, ils étaient

indiscutablement le fruit de l'expérience, cependant l'expérience ainsi comprise est souvent synonyme d'empirisme. Il ne s'agissait donc pas en l'occurrence de bouleverser les règles établies pour obtenir la satisfaction d'innover ; il fallait plutôt ajuster, dans un cadre d'ensemble, les mesures fragmentaires qui avaient été prises sous l'empire des circonstances. Les conditions de l'unification des règles se posaient ainsi avec netteté : d'une part instituer un *règlement général* formant l'assise de la réglementation et réunissant les règles de fonctionnement communes à tous les marchés ; d'autre part adapter, sur un même canevas tracé conformément aux dispositions du règlement général, les *règlements spéciaux* des marchés fixant les modalités techniques des opérations. Cette réforme étant réalisée, la réglementation de la Bourse de commerce ne devait plus présenter un aspect chaotique inexplicable et les marchés ne pouvaient plus s'ignorer les uns les autres. Tout en conservant leur individualité et leurs conditions de fonctionnement distinctes, du fait notamment des caractéristiques spéciales des marchandises traitées, ils participeraient plus intimement à la vie collective de la Bourse de commerce. Les petites chapelles des marchés s'ouvriraient alors sur une grande nef qui assurerait des communications entre elles et les ordonnerait dans un ensemble harmonieux.

b) *Direction et discipline des marchés.*

On se souvient qu'en 1913, les syndicats avaient perdu l'initiative de la réglementation, mais qu'ils avaient néanmoins conservé leurs prérogatives concernant la direction et la discipline des marchés. De cette situation résultait

un enchevêtrement d'attributions et de responsabilités qui, à certains moments, souleva des difficultés de gestion. La Chambre de commerce estima donc en 1935 devoir dissocier les attributions dévolues aux syndicats par la loi de 1884, des fonctions de direction des marchés et de discipline corporative.

La distinction de ces trois sources d'activité s'imposait.

Les syndicats, sous l'influence des circonstances économiques, s'étaient formés librement à la Bourse de commerce et l'autorité publique n'avait pas la compétence de les supprimer par la voie réglementaire ; seuls les tribunaux judiciaires, en effet, par un jugement motivé et fondé sur des causes légalement déterminées, peuvent dissoudre un syndicat. Au demeurant, la Chambre de Commerce n'a jamais eu l'intention d'interdire ces groupements, ni même de modifier leurs statuts, par contre, elle leur enleva les prérogatives officielles qu'ils détenaient encore en matière de direction des marchés et de discipline professionnelle.

La direction des marchés, dont l'objet se rapporte essentiellement à l'étude et à l'application de toutes les dispositions légales et réglementaires intervenues sur les marchés à terme, implique de la part de l'organisme compétent la nécessité de prendre, le cas échéant, des décisions d'ordre général et impersonnel. Cette fonction de direction, qui met en jeu l'ordre public, n'est donc pas d'essence syndicale ; elle fut confiée à des *comités techniques* créés à cet effet et réalisant, dans leur sein, la liaison des commissionnaires, des producteurs, des transformateurs et des négociants.

La discipline des marchés, destinée à assurer, en vue de l'intérêt général, le respect par les commissionnaires

des règlements et des décisions des comités techniques, pouvait être difficilement laissée à la charge des syndicats, groupements dont la compétence individuelle ne dépasse pas les limites d'un seul marché et qui, en outre, comprend des adhérents de professions diverses. La nécessité apparut donc de réunir les commissionnaires de tous les marchés au sein d'un organe corporatif, la *Compagnie des commissionnaires*, laquelle exercerait une mission générale d'étude et de défense professionnelle en même temps qu'un rôle disciplinaire. La constitution d'un tel groupement ne pouvait que renforcer la discipline et élever le standing de la profession. Le régime disciplinaire des commissionnaires devait être complété, d'autre part, par une *Commission d'appel*, qui existait d'ailleurs sur les marchés réglementés de Paris depuis 1930, mais dont les modalités de fonctionnement étaient à reviser.

Enfin une bonne organisation des marchés militait en faveur de la constitution d'une *Commission représentative des intérêts généraux* destinée à assurer la connexion des intérêts économiques par une nouvelle collaboration des groupements dont l'activité touche au fonctionnement des marchés. Cette institution aurait pour objet d'émettre des avis de nature à apporter à la Chambre de commerce des éléments d'information sur les questions concernant les marchés réglementés.

c) *Contrôle.*

La mission de direction générale des marchés impartie au Ministre du commerce et à la Chambre de commerce rendait indispensable la création d'un *service de contrôle* ayant pour attributions de surveiller, chez les commis-

sionnaires, l'exécution des prescriptions réglementaires. Ce contrôle devait être le complément des organismes de la Bourse de commerce ayant à assurer la bonne marche du service et permettre à ceux-ci de réaliser pleinement leur mission réglementaire.

En résumé, les quatre éléments fondamentaux de la nouvelle organisation étaient : la Compagnie des commissionnaires (organe corporatif de discipline), les comités techniques (organes de direction et de coordination), la Commission représentative des intérêts généraux (organe consultatif de connexion) et le Service du contrôle (organe de surveillance administrative). Ces créations ne témoignent d'aucune conception audacieuse ; la Chambre de commerce de Paris les a réalisées selon un plan rationnel ne comportant à proprement parler aucune innovation juridique et qui fut établi conformément à la législation existante.

Discussions autour du projet de réorganisation.

Lorsque les premiers renseignements concernant cette réorganisation furent communiqués aux syndicats des marchés, ils soulevèrent de la part de ceux-ci de nombreuses objections.

Les syndicats firent d'abord valoir les droits qu'ils croyaient avoir acquis sur les règlements des marchés par eux élaborés. M. Gaston Jèze, en une consultation magistrale, démontra la solidité du point de vue de la Chambre de commerce. Nous avons déjà exposé, pour notre part, que le pouvoir réglementaire du chef de l'Etat, en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du service

public, ne pouvait être lié par l'intervention de syndicats opérant en dehors de leur sphère légale d'activité.

Les critiques des syndicats furent alors circonscrites à quelques points particuliers et le principe général de la réforme ne fut plus discuté : « il n'y a pas, trouve-t-on dans un rapport de la Chambre syndicale du commerce des sucres, paru à cette époque, de commerce dont les règlements soient plus entièrement sous la dépendance du gouvernement, dont les opérations soient plus minutieusement contrôlées chaque jour que celles qui se traitent sur les marchés à terme ». Ces propos donnent le ton des débats qui allaient s'engager. Nous ne voulons d'ailleurs pas insinuer que ces discussions se déroulèrent toujours dans une paisible atmosphère académique, mais elles montrèrent de part et d'autre un égal souci d'aboutir à une solution satisfaisant simultanément à l'intérêt général et à celui des particuliers.

Les commissionnaires exprimèrent leur défiance à l'égard de la réforme qui risquait, d'après eux, de compromettre une œuvre lentement élaborée au contact des faits et de l'expérience. Ces craintes, si elles n'étaient pas justifiées, étaient tout au moins compréhensibles. D'ailleurs certains points de la réforme ne furent jamais controversés, tel est le cas par exemple de la création des comités techniques qui cependant enlevaient aux syndicats la direction des marchés. Par contre, un grand nombre de commissionnaires se montrèrent hostiles à la création de la Compagnie des commissionnaires et à celle de la Commission représentative des intérêts généraux. Ils indiquèrent que leur préférence allait à l'institution d'un organisme corporatif par marché, au lieu d'une compagnie unique groupant les commissionnaires de tous les marchés ;

quant à la Commission représentative des intérêts généraux, ils prônèrent son inutilité et surtout ils exprimèrent leurs appréhensions de la voir un jour oublier ses attributions consultatives pour se substituer à la Chambre de commerce. Il est curieux de constater que, sur ce dernier point, des protestations identiques parvinrent, de province, des producteurs et industriels du sucre.

La résistance la plus vive résida cependant dans la volonté des syndicats de ne pas perdre totalement les prérogatives qu'ils avaient acquises sur les marchés. Ces groupements rappelèrent à cet effet qu'ils assumaient à la Bourse de commerce un rôle officiel depuis près de cinquante ans, qu'ils étaient chez eux, possédaient des services indispensables à la gestion des marchés, qu'ils représentaient des intérêts parfois antagonistes d'où se dégageait un intérêt commun, que leur spécialisation était une condition de la confiance mutuelle des commissionnaires dans leur compétence technique, qu'un régime de liberté est nécessaire et que, si un donneur d'ordre veut bien courir le risque du jeu des lois économiques, il ne veut pas courir celui des interventions arbitraires. Ils firent aussi valoir qu'on ne pouvait pas concevoir qu'il fût possible d'admettre à la Compagnie des commissionnaires un membre qui ne ferait pas partie d'un syndicat des marchés. C'était là, selon leurs dires, une condition indispensable pour assurer le bon recrutement des adhérents de la Compagnie, au point de vue de la moralité et de la capacité professionnelle ; ce filtrage serait mieux assuré par un premier examen de personnes de même profession travaillant en contact quotidien.

Ces différents points furent les plus discutés au cours de nombreuses réunions tenues dans le second semestre

de 1934 et le premier semestre de 1935 ; la Commission permanente du Conseil national économique, ainsi que le Comité de législation commerciale près le Ministère du commerce furent consultés. Les grandes lignes de la réorganisation des marchés réglementés de la Bourse de commerce de Paris, que nous avons tracées dans la section précédente, furent adoptées sans modification. La Compagnie des commissionnaires, organe corporatif unique, et la Commission représentative des intérêts généraux furent instituées. Les syndicats ne jouèrent plus qu'un rôle privé de défense professionnelle. Sans doute les services administratifs des syndicats apportent-ils, depuis cette époque, leur collaboration aux nouveaux organismes des marchés, sans doute les statuts de la Compagnie des commissionnaires stipulent-ils que, pour entrer dans la Compagnie, il faut être membre d'un syndicat, mais cette collaboration et cette clause statuaire ne sont pas d'ordre réglementaire.

Le règlement général des marchés a été homologué par arrêté ministériel du 28 août 1935. Depuis cette date, la Commission administrative des marchés réglementés de la Chambre de commerce de Paris, qui a été placée à partir du mois de janvier 1938 sous l'active présidence de M. Randon-Rachet, n'a pas ralenti ses travaux. Quatre règlements spéciaux (ceux des marchés des sucres ; des blés, seigles, avoines et orges ; des huiles ; des caoutchoucs) ont été élaborés et homologués. Les comités techniques ont été constitués immédiatement et ces marchés fonctionnent sous l'empire de la nouvelle réglementation. Les règlements spéciaux des deux autres marchés (farine-fleur, riz et maïs) sont soumis actuellement à l'homologation ministérielle.

La Compagnie des commissionnaires a été constituée le 5 juillet 1935 et la Commission représentative des intérêts généraux s'est réunie pour la première fois le 10 août 1938.

C'est à l'examen du règlement général, des règlements spéciaux et de ces organismes nouvellement créés, ainsi qu'à l'étude des nombreux problèmes juridiques qu'ils soulèvent que nous allons maintenant procéder.

CHAPITRE IV

LE RÈGLEMENT GÉNÉRAL DES MARCHÉS RÉGLEMENTÉS

Le règlement général des marchés est la pierre angulaire de la réorganisation opérée en 1935 à la Bourse de commerce. Nous savons que chaque marché à terme était, depuis longtemps, régi par un règlement spécial, mais qu'il n'existait pas toujours entre ces règlements la cohésion désirable. Les nombreuses différences, qui apparaissaient dans les textes, s'expliquaient trop souvent par les méthodes empiriques appliquées jusqu'alors.

Un règlement général devait donc être établi, à l'effet d'indiquer les règles fondamentales des marchés à terme, plus spécialement toutes les dispositions communes aux marchés. Ces règles étaient d'ailleurs parfois édictées dans les règlements existants. Certaines d'entre elles, qui n'étaient pas contenues dans tous les règlements, furent imposées à tous les marchés. Par ailleurs, le règlement général innova en certains points, notamment en matière d'organisation de la Bourse de commerce où de nouvelles institutions furent substituées aux syndicats existants.

Plan du règlement général.

Le règlement général doit constituer en quelque sorte le statut général des marchés réglementés, aussi est-il divisé en deux titres : le premier traite des règles fondamentales auxquelles sont soumises les affaires à terme ; le second détermine la constitution et les attributions des organes chargés d'assurer le fonctionnement et le contrôle des marchés réglementés.

a) *Titre I.*

Le titre I comporte trois chapitres :

Dans le chapitre premier sont réunis les principes constituant les assises mêmes des opérations à terme. Ces principes concernent : les fonctions et privilèges des commissionnaires, le taux minimum de commission, le versement des dépôts et des marges, l'enregistrement des affaires à un organisme de liquidation, le problème de la remise. Ce chapitre reprend quelques dispositions dispersées dans les anciens règlements, mais il édicte aussi des mesures nouvelles se référant au fond de la réorganisation.

Le chapitre II est intitulé « Principe du fonctionnement des marchés ». Il indique les lignes générales des règles de fonctionnement, susceptibles par ailleurs d'accuser, dans leurs modalités, de notables variations d'un marché à l'autre. Cette partie de la réglementation est essentiellement du domaine des règlements spéciaux, cependant il convenait que le règlement général traçât le cadre d'ensemble de ces dispositions et devînt de ce fait, la charte des marchés à terme sur laquelle devaient venir se greffer les règlements spéciaux des marchés.

C'est ainsi que ce chapitre pose plusieurs principes se rapportant :

— à la base de chaque marché, c'est-à-dire au « type uniforme et déterminé de marchandises qui constitue l'assise de toutes les opérations à terme » ;

— aux règles générales des cotations ;

— à celles des expertises, de l'exécution des contrats, de l'exécution d'office en cas de défaillance de l'une des parties, des primes et facultés, certains de ces points n'étant qu'effleurés et laissant aux règlements spéciaux le soin de préciser le détail des prescriptions.

Le chapitre III réunit les « clauses diverses » visant les déclarations journalières des quantités au commissaire accrédité par le Ministère du commerce, l'élection de domicile, l'arbitrage, et la juridiction compétente pour les litiges non soumis à l'arbitrage. Enfin il y est précisé que les règlements spéciaux des marchés devront indiquer les mesures à prendre en ce qui concerne la liquidation des opérations en cas de mobilisation générale ou de guerre, en cas de taxation ou de réquisition générale de la marchandise, ou de suspension officielle des opérations.

b) *Titre II.*

Le titre II fixe l'organisation et les attributions des rouages de fonctionnement et de contrôle des marchés : Compagnie des commissionnaires, Comités techniques des marchés, Commission représentative des intérêts généraux, Commission d'appel, Service du contrôle.

L'organisation et le fonctionnement de chacun de ces organes seront examinés plus loin en des chapitres dis-

tincts ; aussi laissons-nous provisoirement de côté les commentaires s'appliquant au titre II du règlement général. D'autre part les chapitres II et III du titre premier constituent, en quelque sorte, une énumération des prescriptions générales que devront contenir obligatoirement les règlements spéciaux ; en conséquence nos explications concernant ces différents points trouveront leur place dans le prochain chapitre consacré précisément aux règlements spéciaux. Il nous reste, en définitive à analyser le chapitre I du titre premier et, à cet effet, au lieu d'en suivre les dispositions article par article, nous croyons préférable, pour la clarté de l'exposé, d'examiner les plus importantes parmi les questions qui dominent cette partie de la réglementation, à savoir : les fonctions des courtiers et des commissionnaires, les obligations spéciales des commissionnaires opérant sur les marchés à terme, le contrat de commission, la protection du client non-professionnel.

Courtiers et commissionnaires.

Avant 1866, les *courtiers de marchandises* étaient nommés par décret, leur profession était réglementée, ils avaient la propriété de leur charge, en un mot, ils étaient des officiers ministériels assujettis à certaines obligations. Il apparut que la limitation de leur nombre était devenue incompatible avec le grand développement des transactions commerciales et gênait l'exercice de la profession de commissionnaire. D'autre part leur fonction, consistant essentiellement à rapprocher les demandes et les offres de marchandises, n'était pas particulièrement marquée du caractère public reconnu à la fonction des officiers ministériels.

La loi du 18 juillet 1866 sanctionna le système de la liberté du courtage en marchandises. Le courtier est, depuis cette date, un commerçant patenté, soumis à la juridiction des tribunaux de commerce. Son rôle, qui consiste à mettre en présence un vendeur et un acheteur, prend fin dès que le contrat est signé. Le courtier n'encourt donc aucune responsabilité, à moins qu'il y ait de sa part faute ou dol ou qu'il se soit porté ducroire. Il a le droit de refuser un mandat ou d'y renoncer, sous réserve de l'application de l'article 1382 dans le cas où ce refus ou cette renonciation aurait causé un préjudice au mandant. Il doit strictement exécuter son mandat et prévenir les parties auxquelles il sert d'intermédiaire, quand il est chargé d'une opération de courtage pour une affaire où il a un intérêt personnel.

La loi du 18 juillet 1866 a également institué la fonction publique des *courtiers assermentés* dont l'activité ne diffère pas de celle des courtiers libres, à l'exception de certaines attributions réservées antérieurement aux courtiers privilégiés et qui, actuellement, leur sont exclusivement conférées : ventes publiques de marchandises aux enchères et en gros, certaines expertises, constatation officielle en bourse de commerce des cours des marchandises, rachats et reventes en bourse. Les courtiers assermentés sont choisis pour leur expérience et leur honorabilité par le tribunal de commerce du lieu, qui les inscrit chaque année sur une liste. Ils prêtent serment devant le tribunal avant d'entrer en fonction. Leur nombre n'est pas limité et leur charge n'est pas transmissible. Les courtiers assermentés d'une même place sont groupés dans une compagnie qui élit chaque année sa chambre syndicale. Celle-ci est un organe d'administration et une juri-

diction disciplinaire. Les règlements de la compagnie sont élaborés par le tribunal de commerce qui a sur cette assemblée des pouvoirs étendus de tutelle. Le courtier assermenté, dans l'exercice de ses fonctions publiques, est soumis à certaines obligations spéciales, notamment, quand il est chargé de procéder à une vente publique ou requis pour l'estimation de marchandises déposées dans un magasin général, il ne peut se rendre acquéreur, pour son compte, des marchandises dont la vente ou l'estimation lui a été confiée.

A côté du courtier, agent qui met en rapport un vendeur et un acheteur, sans s'engager personnellement, se trouve le *commissionnaire*. Celui-ci, qu'il s'engage en son propre nom ou au nom de son commettant, intervient personnellement au contrat en qualité de représentant de l'une des parties à laquelle il doit rendre compte de son mandat dont, au surplus, il est responsable de l'exécution s'il s'est porté ducroire. La jurisprudence admet d'ailleurs que le contrat puisse être passé entre deux clients du même commissionnaire, la contrepartie de chacun de ces clients étant alors considérée comme un tiers recherché par l'intermédiaire et ayant accepté de celui-ci l'offre ou la demande.

Les courtiers et les commissionnaires opèrent sur le marché libre. Les courtiers assermentés n'interviennent pas sur les marchés réglementés, si ce n'est pour procéder aux reventes et rachats publics en cas de défaut d'exécution des opérations à terme, et surtout, chaque jour, pour constater officiellement les cours, ainsi que pour établir la cote de la marchandise disponible, cote qui est prise en considération lors des liquidations de fin de mois des marchés à terme. Les commissionnaires, par contre, opèrent sur les marchés réglementés s'ils sont membres

de la Compagnie des commissionnaires des marchés de Paris. C'est sur leur cas que portera dorénavant toute notre attention. Il nous a semblé utile cependant de bien délimiter auparavant les rôles impartis respectivement aux courtiers libres, aux courtiers assermentés et aux commissionnaires, sur les marchés libres et sur les marchés réglementés, étant entendu qu'il n'est nullement interdit à une même personne de cumuler tous les emplois, y compris la profession de négociant.

**Obligations spéciales imposées aux commissionnaires
opérant sur les marchés à terme.**

Les commissionnaires opérant sur les marchés à terme des bourses de commerce sont tenus à certaines obligations spéciales édictées notamment dans les articles 10 de la loi du 13 juillet 1911 et 8 à 11 de la loi du 27 février 1912, ainsi que dans le décret du 21 juin 1913.

Ces commissionnaires doivent tenir un répertoire où sont consignées les opérations d'achat ou de vente à terme; le répertoire est coté et paraphé chaque année par le président du tribunal de commerce. Ils sont également astreints à produire une déclaration préalable d'existence au bureau de l'enregistrement de la localité. Afin d'assurer la tenue régulière du répertoire par une surveillance fiscale, une taxe sur les contrats à terme a été instituée. Ces prescriptions, assorties de sanctions en cas de non-observation, sont destinées à permettre le contrôle des opérations à terme traitées dans les bourses de commerce.

Les commissionnaires doivent aussi évidemment respecter toutes les dispositions réglementaires des marchés.

Ces obligations trouvent leur contrepartie dans la

situation privilégiée qui est réservée à ces intermédiaires par l'entremise desquels, à Paris, toutes les affaires à terme sont conclues.

Contrat de commission.

Par le contrat de commission, le commissaire traite une opération à terme, sur l'ordre et pour le compte de son client.

Le commissionnaire de la Bourse de commerce de Paris est toujours ducroire, aussi est-il responsable à l'égard de son commettant de l'exécution de l'ordre reçu jusqu'au terme de l'opération, sans qu'il puisse déroger à cette règle par une convention contraire. Il traite en son nom personnel; il a donc directement toutes les actions dérivant du contrat et le client ne dispose que de l'action oblique. Le commissionnaire est tenu de ne pas divulguer le nom de son commettant. Le règlement général stipule qu'il est astreint, sous peine d'infraction au règlement, au *secret professionnel*. Le pouvoir réglementaire peut édicter une telle prescription, mais il n'a pas à envisager la question de la sanction pénale de la violation du secret professionnel; il est d'ailleurs très probable que les tribunaux répressifs appliqueraient dans ce cas l'article 378 du Code pénal, nonobstant la sanction disciplinaire que pourrait comporter l'infraction aux règlements.

L'institution des magasins généraux et l'usage du warrant a réduit considérablement la pratique des avances ou prêts sur marchandises que le commissionnaire consent à ses clients. Signalons néanmoins, quant à ces opérations de crédit, que le commissionnaire a un privilège sur la valeur des marchandises (article 95 du Code du

commerce modifié par la loi du 23 mai 1863) et qu'il a aussi, le cas échéant, sur ces marchandises, le droit de rétention et celui de revendication.

Dès la conclusion de l'affaire et quelle que soit la suite donnée au contrat, le commettant doit, de son côté, payer une *commission* à son commissionnaire. Un *taux minimum* de commission est fixé pour chaque marché par le Comité technique intéressé ; en outre, les frais de correspondance, de liquidation, les droits de statistique, taxes et impôts, les frais de caisse de liquidation sont à la charge du client. Il est interdit aux intermédiaires de prendre à leur charge les divers frais et droits incombant aux clients, afin d'éviter qu'une concurrence exagérée s'établisse entre les commissionnaires au détriment de la bonne tenue des marchés et de la garantie des opérations.

Les commissionnaires doivent obligatoirement employer, pour la confirmation des opérations traitées pour le compte de leurs clients, des *formules de contrat* de commission arrêtées par les Comités techniques et approuvées par la Chambre de commerce de Paris. Ces formules sont à l'usage exclusif des membres de la Compagnie des commissionnaires.

Toutes les affaires traitées, à l'exception de celles passées avec certains professionnels du marché des sucres, doivent être enregistrées par les commissionnaires à une *caisse de liquidation*. Nous aurons l'occasion d'ailleurs de revenir sur le problème de la liquidation dans le chapitre suivant.

Enfin le règlement général interdit l'opération de *contre-partie* ou *contrat direct*. On désigne sous ces noms une opération par laquelle le commissionnaire dénoue lui-même l'ordre de son client dont il se porte contre-partie,

sans rechercher un tiers disposé à traiter l'affaire. Le contrat direct semble donc s'opposer à la notion du contrat de commission, puisqu'aussi bien il est permis de se demander comment dans ces conditions le commissionnaire, qui est toujours l'homme de l'une des parties au contrat, peut défendre, contre son propre intérêt, celui de son commettant.

C'est là une question qui a fait l'objet de nombreux débats. Déjà au XVII^e siècle, la loi s'opposait à l'opération de contre-partie, mais une tolérance de fait rendait possible la passation des contrats directs. A la fin du siècle dernier, la jurisprudence n'acceptait de reconnaître la validité de l'opération qu'à la condition que l'affaire eût été traitée en connaissance de cause par le commettant. L'article 8 de la loi du 27 février 1912 prescrit que : « quiconque ne s'occupe pas professionnellement de l'achat ou de la vente des marchandises et denrées dont le trafic à livrer est réglementé dans les bourses de commerce, ne peut traiter des marchés à terme... que par l'entremise d'un courtier ou d'un commissionnaire *restant soumis aux obligations qui dérivent de sa qualité de mandataire* ». La fin de ce texte vise l'opération de contre-partie et doit être interprétée dans le sens de l'interdiction du contrat direct à l'égard des non-professionnels. Cette interdiction fut étendue à tous les commettants, sur le marché des blés, lors de la réforme réglementaire de 1930.

Le règlement général appliqua cette mesure extensive à tous les marchés : « Les commissionnaires... ont seuls le droit d'effectuer des négociations sur le marché réglementé. Ils ont la charge et le droit exclusif d'y produire les ordres et d'en rechercher la contre-partie. Il leur est

interdit, en cette qualité de traiter par contrat direct avec la clientèle et de faire aucune opération de contre-partie, sous quelque forme que ce soit... Les commissionnaires pourront traiter des affaires sur le marché pour leur propre compte, mais uniquement avec d'autres commissionnaires ».

La réglementation sur ce point est formelle, elle a été motivée par des abus qui avaient été signalés à plusieurs reprises, ce qui ne signifie pas d'ailleurs que la prohibition totale de l'opération de contre-partie soit sans inconvénient. Un professionnel, venant s'assurer sur un marché à terme contre les fluctuations des cours, pour les besoins de son commerce, aurait parfois avantage, sous certaines conditions, à trouver immédiatement un commissionnaire contre-partiste. On comprend aisément que, dans ce cas, les critiques formulées contre le contrat direct soient moins justifiées, les professionnels dont il s'agit possédant au même degré que les commissionnaires l'expérience de la technique boursière.

Protection du client non-professionnel.

Le spéculateur est un élément indispensable au bon fonctionnement de la bourse de commerce et sa présence sur les marchés réglementés est loin d'être la cause de difficultés boursières intolérables, comme on l'a parfois affirmé, pour peu que l'autorité publique prenne, à bon escient, quelques mesures destinées à assurer la protection des clients les moins avertis parmi les non-professionnels. Le problème de cette protection consiste pratiquement à éviter que des personnes de condition modeste ne soient entraînées, par des intermédiaires trop entrepre-

nants, à conclure des engagements à terme au-dessus de leurs possibilités pécuniaires. Une série de mesures réglementaires a été ainsi prises, qui se ramènent à trois points principaux : attirer l'attention des non-professionnels sur l'importance des contrats soumis à leur signature, rendre obligatoire le versement des dépôts et des marges, réglementer sévèrement le démarchage.

a) *La clientèle non-professionnelle.*

La question de la défense des intérêts du client non-professionnel n'est pas aussi facile à résoudre qu'on pourrait être tenté de le croire de prime abord. La première difficulté, qui est à surmonter, consiste à définir le non-professionnel.

Le paragraphe 2 de l'article 8 de la loi de finances du 27 février 1912 dispose que : « Quiconque ne s'occupe pas professionnellement de l'achat ou de la vente des marchandises et denrées dont le trafic à livrer est réglementé dans les bourses de commerce ne peut... » Cette définition n'est pas d'une clarté parfaite et il ne serait même pas absurde de prétendre, si l'on s'en tenait à une interprétation littérale de ce texte, que le législateur n'a pas eu en vue de distinguer le professionnel du non-professionnel, mais les clients en général des intermédiaires, puisqu'aussi bien, parmi le public des marchés à terme, seuls les commissionnaires s'occupent *professionnellement* de l'achat ou de la vente à terme des marchandises.

Nous préférons reprendre la définition que nous avons donnée dans notre introduction, en considérant que les non-professionnels sont les personnes étrangères aux com-

merces et aux industries concernant le produit traité sur le marché réglementé. On peut aussi affirmer, d'une manière plus extensive, qu'un non-professionnel est un client opérant sur un marché à terme en dehors de son activité normale commerciale ou industrielle. Pour aussi satisfaisantes que soient théoriquement ces définitions, il est facile de concevoir qu'elles ne résolvent pas entièrement le problème quand il s'agit de passer à l'application. A partir de quel moment les ordres passés par un industriel ou un commerçant ne correspondent plus à son activité normale ? Evidemment la question ne se pose pas pour un grand nombre de professions, mais il existe de multiples cas limites qui sont autant de sujets d'indétermination. Force fut donc pratiquement de s'abstenir de produire une définition générale du non-professionnel, et d'opérer une discrimination empirique. Les clients non-professionnels sont ceux dont les professions ne figurent pas sur une liste établie par les comités techniques des marchés.

Afin de protéger ces non-professionnels, il fallait attirer leur attention, au moment de la conclusion de l'affaire, sur les conséquences des engagements qu'ils allaient prendre. Parmi cette clientèle, une nouvelle distinction était à effectuer, car il est certain qu'il aurait été inconséquent de traiter sur un pied d'égalité une personne de condition modeste et un banquier généralement mieux averti des affaires de bourse que la plupart des petits professionnels. Aussi le règlement général dispose-t-il qu'à peine de nullité, « aucune affaire ne peut être traitée avec un Français ou pour son compte, s'il n'est producteur ou *inscrit au registre du commerce*, ou s'il ne fait partie, comme associé en nom collectif, gérant, directeur ou

administrateur, d'une société commerciale ». A l'intention des autres non-professionnels, il ajoute : « Toutefois, il pourra être dérogé à cette règle pour quiconque déclarera, expressément et par écrit, connaître la technique du marché ainsi que les obligations qu'assume le donneur d'ordre, et posséder les moyens pécuniaires suffisants pour traiter des affaires à terme sur marchandises ».

Par cette attestation, le client non-professionnel est prévenu de l'importance de l'affaire qu'il a conclue. Les versements des dépôts et des marges, que le commissionnaire doit obligatoirement exiger de lui, sont de nature à compléter cette mesure.

b) *Versements obligatoires des dépôts et des marges.*

Les commissionnaires sont tenus, sous réserve d'une exception concernant certains professionnels du marché des sucres, d'enregistrer chacune de leurs affaires à une caisse de liquidation. Nous verrons dans le prochain chapitre, comment cette caisse garantit l'exécution des opérations ; il nous suffit pour l'instant d'indiquer qu'en échange de cette garantie, la caisse exige des commissionnaires, lors de l'enregistrement de chaque marché, le versement d'une certaine somme appelée dépôt. Cette somme garantit la liquidation du marché par voie de différence contre les fluctuations possibles des cours. Si, avant l'échéance du terme, les cours ont varié dans un sens défavorable à l'opérateur et si, de ce fait, le dépôt s'avère insuffisant pour couvrir le risque de place, la caisse réclame au commissionnaire un nouveau versement dénommé marge. On dit que la caisse appelle les marges.

L'objet de nos préoccupations présentes consiste à obliger l'intermédiaire à récupérer auprès de son client les sommes qu'il a ainsi avancées pour l'exécution du marché dont il encourt la responsabilité personnelle. Cette obligation concorde d'ailleurs avec l'intérêt du commissionnaire qui est personnellement tenu de livrer ou de payer au lieu et place de son commettant. Cependant, à l'inverse, il faut compter avec les difficultés commerciales et la tentation de certains commissionnaires de ne pas exiger de leur client le paiement du dépôt ou des marges, si cette condition leur permet d'enlever une affaire. Or ce paiement est indispensable à la défense du non-professionnel, car le meilleur moyen de mettre en garde ce dernier contre les spéculations excessives est encore de lui réclamer les sommes imposées par la couverture de ses opérations. D'où la nécessité d'une réglementation.

Le règlement général dispose que les commissionnaires doivent obligatoirement exiger des clients non-professionnels le versement du dépôt intégral fixé par la Caisse de liquidation des affaires en marchandises à Paris, et que les marges doivent être appelées dès que l'écart de cours en défaveur du client atteint la moitié du dépôt versé. Quant aux professionnels, l'obligation d'effectuer un dépôt préalable et, au cours de l'exécution du marché, de verser des marges, résulte des conventions spéciales des parties. Les versements des dépôts et des marges doivent être effectués en espèces ; toutefois, les cautions acceptées par l'organisme de liquidation peuvent être également admises en garantie.

La nature juridique de la prestation d'un dépôt ou d'une marge effectuée par le client à son commissionnaire est celle d'un paiement ou d'une dation en paiement.

Le décret du 7 octobre 1890, bien qu'établi pour les agents de change, est en cette matière applicable aux commissionnaires des bourses de commerce. La couverture est une remise de compte pour débits éventuels. L'opération se résoud par une translation de propriété du patrimoine du client à celui du commissionnaire, translation conditionnelle qui sera définitive si, au règlement de compte, un débit apparaît à la charge du client pour les opérations traitées sur les marchés à terme.

La protection des non-professionnels est ainsi assurée de diverses façons : en soumettant à leur signature une déclaration préalable de compétence boursière, ces clients sont prévenus de l'importance de leurs contrats à terme ; en outre, par le versement du dépôt en espèces leur attention est éveillée sur le côté matériel du risque qu'encourt tout spéculateur. Nous ne voyons pas alors sur quelles bases pourraient se fonder dorénavant des critiques concernant l'admission des non-professionnels sur les marchés réglementés de Paris, sous réserve que ces clients ne soient pas l'objet de manœuvres trop pressantes de la part des démarcheurs. C'est ce dernier point qui nous reste à examiner.

c) Réglementation du démarchage.

Le courtier-remisier était généralement, jusqu'à une date récente, un intermédiaire entre le client de province et la maison de commission dont le siège est normalement à Paris. Il démarchait dans sa clientèle et apportait des affaires aux commissionnaires de son choix, moyennant une ristourne prise sur la commission payée par les clients

pour chacune de leurs opérations. En ayant ainsi la latitude de travailler avec plusieurs maisons de commission, les remisiers pouvaient soustraire leur clientèle au contrôle des commissionnaires et, partant, à celui de l'autorité publique, bien qu'en droit les commissionnaires fussent les seuls responsables de la bonne fin des opérations.

L'interdiction du démarchage — à l'instar des décrets des 8 août 1935, 30 octobre 1935 et 12 novembre 1938 supprimant le démarchage pour les opérations avec les non-professionnels sur les bourses étrangères — aurait été le moyen le plus radical d'obvier à cet inconvénient, mais aussi le plus déplorable, car une semblable mesure aurait porté une grave atteinte au fonctionnement de la bourse de commerce. Sur ce point, comme sur beaucoup d'autres, mieux valait réglementer qu'interdire.

La solution adoptée en 1935 consista à faire accréditer les courtiers-remisiers par le Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires et à afficher en bourse la liste de ces remisiers agréés. D'autre part la concurrence, qui s'exerçait entre commissionnaires à l'effet de s'attacher les remisiers, fut combattue par l'élaboration d'un tarif de ristournes aux remisiers. Enfin, les courtiers-remisiers étaient, à concurrence de 10 % au moins, du croire des sommes à recouvrer sur la clientèle. Cette dernière responsabilité n'était que partielle, afin de laisser à la charge des commissionnaires l'essentiel des obligations inhérentes à leur profession, il n'en restait pas moins que le du croire partiel devait inciter les remisiers à exiger de leurs clients une couverture de leurs risques.

Ce système s'avéra incomplet à l'usage. L'agrément quasi-officiel des courtiers-remisiers accrédités risquait d'accorder une certaine garantie de moralité aux

démarches de quelques remisiers téméraires. Le ducroire de 10 % ne protégeait qu'incomplètement le client contre les dangers possibles du démarchage. Cette mesure avait d'ailleurs soulevé des critiques d'ordre juridique : des courtiers avaient fait remarquer qu'un remisier est ducroire de la totalité du montant de l'opération entre le moment où l'ordre est passé jusqu'à celui où le commissionnaire reçoit le contrat signé du client, le dépôt étant versé. Le mandat du remisier est alors terminé et le commissionnaire doit prendre à sa charge la totalité de ses obligations, puisque les difficultés inhérentes au ducroire (appels des marges, mises en demeure, etc...) ne peuvent être surmontées que par les seuls commissionnaires.

Récemment une réforme est donc intervenue, par laquelle la fonction de courtier-remisier a été supprimée, le démarcheur étant dorénavant placé sous la dépendance directe et totale du commissionnaire. L'agent ou le représentant agit actuellement pour le compte et sous la responsabilité personnelle et intégrale du commissionnaire; il ne doit traiter des opérations sur un même marché que pour le compte d'un seul commissionnaire qui lui délivre à cet effet une carte d'introduction. Le règlement général ajoute que les commissionnaires ont le devoir de donner, à leurs employés, agents ou représentants, les directives utiles en vue de l'observation stricte des règlements dans leurs rapports avec la clientèle, et qu'il leur est interdit de traiter des affaires avec leurs subordonnés.

*
**

L'étude du règlement général des marchés réglementés de la Bourse de commerce de Paris est ainsi terminée. Les

autres dispositions d'une part constituent le cadre des mesures particulières faisant l'objet des règlements spéciaux des marchés, d'autre part déterminent la constitution et les attributions des organes chargés d'assurer le fonctionnement des marchés réglementés. Les chapitres suivants sont consacrés à l'examen de ces différents points.

CHAPITRE V

LES RÈGLEMENTS SPÉCIAUX DES MARCHÉS RÉGLEMENTÉS

Depuis la fermeture en 1935 du marché réglementé des alcools et en 1936 de celui des blés, la Bourse de commerce de Paris ne comporte plus actuellement que six marchés à terme faisant l'objet chacun d'un règlement spécial ; ce sont les marchés des sucres blancs, des seigles, avoines et orges, des huiles, des caoutchoucs bruts, des farines-fleur, des riz et maïs.

Les règlements spéciaux des marchés réglementés ont été établis par la Chambre de commerce de Paris sur un plan uniforme qui apporte à cet ensemble de mesures complexes, l'ordre et la clarté désirables.

Dans ses préliminaires, chacun de ces règlements traite surtout de la constitution du comité technique du marché. Viennent dans les chapitres suivants : la détermination de la marchandise, les conditions de la livraison et de la cotation, les formalités des expertises, l'exécution des contrats, les mesures résultant des défauts d'exécution (rachats et reventes publiques), les primes et facultés, les

cessations de paiement, les dispositions à prendre en cas de guerre, d'incendie ou d'autres événements exceptionnels, les entrepositaires, les rapports de la clientèle avec un commissionnaire, les déclarations des quantités traitées, les caisses de prévoyance.

Un examen détaillé des règlements spéciaux risquerait de devenir fastidieux et sortirait du cadre de notre étude ; aussi croyons-nous préférable de ne pas nous départir, à leur sujet, de la méthode analytique que nous avons suivie jusqu'ici et de grouper les dispositions essentielles de ces règlements sous quelques rubriques d'ordre suffisamment général. C'est ainsi que nous envisageons successivement : la détermination de la marchandise-type du marché, le conditionnement et le magasinage de la marchandise, la cotation, la liquidation des opérations, les marchés fermes et ceux à option, les rapports de la clientèle avec les commissionnaires. Nous terminons en établissant un parallèle entre les opérations à terme dans les bourses de commerce et celles dans les bourses de valeurs.

Détermination de la marchandise-type du marché.

La nécessité d'apporter le plus grand soin à la détermination réglementaire du type de marchandise apparaît immédiatement, si l'on veut bien considérer que les cours du marché à terme servent souvent de base aux transactions du marché libre. Si le type du marché réglementé était de qualité trop supérieure à la qualité moyenne du marché libre, le marché à terme serait étroit ; si à l'inverse cette qualité y était trop inférieure, elle n'intéresserait pas les acheteurs sérieux, c'est-à-dire ceux qui pré-

cisement présentent les plus grandes garanties. La qualité du standard doit donc être aussi voisine que possible de la bonne qualité courante de consommation, afin que soit réalisée le lien indispensable entre le marché réglementé et celui de consommation.

Les règlements spéciaux définissent avec exactitude les caractères substantiels du type de la marchandise. Prenons deux exemples : « Le marché des sucres a pour base le sucre indigène de betterave, blanc, cristallisé, sec et bien mélangé, d'un titrage de 99 degrés minimum, classé au n° 3 des types du marché de Paris ». « Le marché (des huiles) a pour base l'huile de lin de toutes provenances, obtenue par pression, pure, saine, claire et franche de goût, loyale et marchande, ayant une densité qui ne peut être inférieure à celle du type adopté par le Comité technique ». Suivent, s'il y a lieu, certaines conditions techniques (déchets, criblages, etc...) ou la spécification des catégories de marchandises qui sont formellement exclues. En un mot, on peut affirmer que le type du marché est matériellement fixé.

Il est facile d'imaginer que l'identité absolue, en qualité, des produits traités sur les marchés serait une notion théorique incompatible avec la réalité des choses et que, en fait, la pratique révèle entre les marchandises de bonne qualité courante des différences avec le type du marché. Des tolérances sont donc accordées au livreur, mais dans des limites autorisées par les règlements. Un barème de réfections ou de bonifications sur le prix de la marchandise tient compte de ces variations de qualité.

Les opérations d'expertise permettent de s'assurer que les marchandises livrées sont conformes au type du marché. Les règlements spéciaux établissent minutieu-

sement les conditions d'expertise qui diffèrent naturellement d'un marché à l'autre. Une liste d'experts qualifiés est dressée, chaque année, par le Comité technique du marché. La commission d'expertise est composée d'un certain nombre de ces spécialistes ; elle est présidée par un membre du Comité technique qui a seul le droit de récuser les experts. Les marchandises refusées peuvent être généralement présentées une ou deux fois à une contre-expertise. La décision définitive des experts est souveraine et le déclarant est tenu de s'y conformer. Le résultat de l'expertise est consigné sur un registre spécial qui ne doit pas être communiqué.

L'expertise préalable a pour objet de déterminer la qualité de la marchandise en vue de son admission au marché de Paris. Le lot accepté en expertise préalable est livrable sur le marché pendant un certain délai. Passé ce délai, il doit être soumis à une expertise de conservation tendant à vérifier que la qualité de la marchandise est demeurée constante. Certains produits doivent également être présentés à l'analyse chimique dans des conditions réglementées.

Les prises d'échantillons, en vue des expertises ou des analyses, sont à effectuer comme il est indiqué dans les règlements spéciaux. Les coûts de ces prises, ainsi que des expertises et analyses sont fixés à l'avance par les comités techniques.

Conditionnement et magasinage de la marchandise.

Les règlements spéciaux des marchés indiquent avec précision dans quel état doit être livrée la marchandise traitée à terme. L'avoine est livrable en vrac ou en sacs ;

dans le premier cas, elle doit former une couche de 1 m. 60 au plus de hauteur, dans le second cas, les sacs doivent être réglés à 76 kilogrammes bruts, ils sont « des sacs de location en bon état, de même marque et d'un loueur domicilié en France ». Pour les sucres blancs indigènes, le sac doit « être solide, en tissu neuf et serré, avoir comme dimensions 110 sur 72 centimètres, être tissé en 74 centimètres de large, être sur chacun des deux côtés cousu exclusivement sur bonnes lisières, avec une double couture rabattue, etc... ». « Les caoutchoucs sont livrables en caisses d'origine... emballage perdu ».

Ces trois exemples suffisent à montrer que le conditionnement de la marchandise n'est pas laissé à l'initiative des parties contractantes. Une réglementation aussi sévère s'applique à la désignation et à la tenue des entrepôts de chaque marché, lesquels sont nécessairement agréés par le comité technique. L'huile est livrable dans les magasins généraux dûment autorisés conformément à la législation en vigueur. Le sucre blanc est stocké « dans les entrepôts réels de Paris, dans les entrepôts de douane de la Chambre de commerce de Paris, dans les entrepôts des ports et de l'intérieur admis chaque année par le Comité technique ».

L'entrepositaire a l'obligation de déposer ou d'afficher son tarif et il ne peut y apporter aucune augmentation sans l'autorisation du comité technique. Une comptabilité-matières est tenue dans chaque entrepôt et centralisée par la Compagnie des commissionnaires. Le magasinier intervient, au lieu et place du Comité technique, chaque fois qu'il est nécessaire. Il procède notamment, quand cela lui est demandé, aux prélèvements d'échantillons destinés aux expertises.

L'emmagasiner des marchandises donne également lieu à des règles préétablies. C'est ainsi que le règlement spécial du marché des avoines stipule que les sacs sont disposés « cul sur gueule » ou « cul sur gueule avec sac intermédiaire couché ». Ces marchandises doivent être stockées dans les locaux sains, aérés, bien couverts, clos en dur et reposer en principe sur des planchers ou dallages en bitume, ou à défaut sur des claies en bois reposant sur tout autre dallage. Chaque lot d'avoine forme un lot bien distinct, facilement accessible et identifié d'une façon très apparente.

Toutes ces conditions, établies en considération de la nature de la marchandise, varient évidemment d'un marché à l'autre ; dans l'impossibilité de descendre dans le détail de cette réglementation, nous n'avons cherché qu'à rendre compte du degré de précision des mesures envisagées.

Cotation.

L'une des fonctions essentielles des bourses de commerce consiste en l'enregistrement des cours. Ceux-ci ne pourront être le reflet de la situation économique du moment, quant aux produits considérés, qu'autant que le marché sera large, c'est-à-dire que les offres et les demandes seront en nombre suffisant pour déterminer le juste prix.

Cette condition ne suffit pas, il faut que le public ait toute garantie sur l'authenticité des cours pratiqués, aussi les règlements des marchés comportent-ils une série de dispositions organisant la procédure de la cotation.

La cote s'établit indistinctement sur toutes les affaires qui ont été traitées publiquement et dont les comités techniques des marchés ont autorisé l'enregistrement et l'affichage. Les opérations ne sont enregistrées, en effet, qu'autant que leur délai de livraison (le terme) n'est pas supérieur à un certain nombre de mois fixé par chaque règlement spécial. Ce délai-limite, dans lequel doivent s'inscrire toutes les *époques* de la cotation, est de huit mois pour le marché des blés, seigles, avoines et orges, et de douze mois pour les marchés des sucres, huiles et caoutchoucs.

Les produits nationaux donnant lieu à des campagnes de production (céréales, sucres) peuvent être cotés officiellement avant les récoltes : c'est la *campagne future*. Les cours des affaires portant sur cette campagne ne sont enregistrés qu'à partir d'un certain nombre de mois précédant l'ouverture officielle de la campagne.

La cotation s'effectue sur les marchés par échelons (0 fr. 25, par exemple) fixés par les règlements spéciaux. Les cours enregistrés sont constatés chaque jour officiellement par les courtiers assermentés au Tribunal de commerce de la Seine, auxquels sont adjoints, s'il y a lieu, un certain nombre de commissionnaires ou de négociants choisis parmi les membres des syndicats de la Bourse de commerce et désignés par la Chambre de commerce de Paris. La cote officielle du terme, pour une époque déterminée, est la moyenne du cours le plus haut et du cours le plus bas, enregistrés par les Comités techniques, entre les moments de l'ouverture et de la clôture officielles.

Les Comités techniques fixent journellement, à la fin de la bourse, les cours qui serviront de base obligatoire aux appels de marge.

Compensation et livraison. Filières.**Caisse de liquidation.**

Entre le moment où une époque est admise à la cote et celui de l'échéance du terme, un certain nombre d'opérations sont traitées sur cette époque. Les opérateurs peuvent se classer en deux groupes : d'une part, ceux dont l'intention est de livrer ou de prendre livraison de la marchandise et la liquidation de leurs contrats consiste à permettre aux détenteurs des lots de livrer aux acheteurs ; d'autre part, ceux qui ont dénoué leur opération initiale par une opération contraire et la liquidation s'effectue par le paiement ou l'encaissement d'une différence de prix. On dit, en terminologie boursière, que les premiers marchés ont été liquidés par livraison, et les seconds, par compensation.

Le terme étant échu, le vendeur a le droit de livrer du premier au dernier jour de bourse du mois et l'acheteur doit recevoir la marchandise, le jour choisi par le vendeur. Cette règle a été surtout prescrite dans le but de laisser une certaine latitude de fabrication au vendeur qui est souvent un producteur.

L'instrument de liquidation des marchés à terme est la *filière*. Le règlement par filière suppose, à l'origine, un vendeur qui doit livrer de la marchandise n'ayant pas dénoué son opération par un achat de la même quantité sur la même époque.

La filière est un titre à ordre, émis pour un mois désigné, transmis par voie d'endossement, représentant un lot de marchandises expertisé, entreposé dans un magasin général agréé par le comité technique, et correspondant à l'unité de quantité admise sur le marché. Nous savons

que les opérations à terme sont traitées pour une quantité de marchandises constituant une unité indivisible ou pour une quantité multiple de cette unité. Au moment de la livraison, une filière est émise pour chaque unité de quantité constituant un lot. Par exemple, si l'unité du marché est 100 quintaux et que l'affaire ait été traitée pour 500 quintaux, au moment de la livraison, 5 filières de 100 quintaux seront créées.

La filière n'ajoute donc rien à la conclusion de l'affaire qui est juridiquement parfaite dès l'origine. Elle constitue simplement un moyen de liquidation de la transaction, rendu possible sur les marchés à terme grâce à la fongibilité des contrats.

Prenons un exemple. Supposons que, pour une époque donnée, quatre commissionnaires, A, B, C et D traitent les opérations suivantes :

A vend un lot à B au cours de 300 francs.

B revend le lot à C au cours de 295 francs.

C revend le lot à D au cours de 310 francs.

Le vendeur A n'a pas dénoué son contrat par une opération contraire : l'échéance du terme arrivé, il dispose du mois entier de l'époque cotée pour créer la filière. Celle-ci est alors présentée à B qui l'endosse à C et verse 5 francs par quintal, soit 500 francs si l'unité de quantité du marché est de 100 quintaux. C endosse la filière à D et reçoit 15 francs par quintal. D qui n'a pas dénoué son opération, prend livraison et paie le prix de la marchandise, soit 31.000 francs. A reçoit 30.000 francs, prix du lot au cours de son contrat, quant au solde de 1.000 francs, il est utilisé, avec les 500 francs reçus de B, au versement de la différence qui est due à C. En définitive, le compte de A se liquide par livraison et perception du prix du

lot, celui de D par le paiement du prix et la prise de livraison, ceux de B et de C par compensation.

Ce processus général de liquidation par filière est l'objet de quelques simplifications sur les marchés de Paris où toutes les affaires à terme, sauf quelques exceptions concernant des professionnels du marché des sucres, sont enregistrées à une Caisse de liquidation.

La *Caisse de liquidation* est un organisme financier privé, autorisé par le Ministre du commerce, après avis de la Chambre de commerce, et placé sous le contrôle du Gouvernement. Elle a pour objet de garantir chaque partie d'un marché à terme contre l'inexécution de l'autre. La caisse peut prendre cette lourde responsabilité qu'à la double condition : d'une part, de ne traiter qu'avec des personnes agréées par elle, qui sont pratiquement, à Paris, les commissionnaires et quelques professionnels du marché des sucres admis à liquider par le comité technique ; d'autre part, d'exiger, lors de l'enregistrement d'une affaire par elle acceptée, le versement d'un cautionnement désigné sous le nom de *déposit* et de réclamer à l'intéressé, par un appel des *marges*, un complément de couverture quand, pendant l'exécution du contrat, les cours accusent des variations défavorables à l'opérateur.

Ces conditions étant remplies, la Caisse de liquidation se substitue aux contractants ; elle se constitue acheteur vis-à-vis du vendeur, et vendeur vis-à-vis de l'acheteur. Cette substitution toutefois ne s'applique exclusivement qu'à la garantie de liquidation contre la défaillance éventuelle de l'une des parties, chacune de celles-ci demeurant tenue personnellement à l'égard de l'autre des obligations résultant du contrat.

Pratiquement, la liquidation s'opère selon le processus

suivant : le terme étant échu, le vendeur A, qui n'a pas compensé sa vente par un achat de la même quantité sur la même époque, crée une filière et l'endosse à la Caisse de liquidation ; celle-ci endosse la filière à D, le premier acheteur dans l'ordre des inscriptions, qui n'a pas compensé son opération d'achat. Quant aux clients B et C, dont les achats et les ventes se compensent, la caisse liquide leur position, par voie de différence de prix, sans passer par l'intermédiaire de la filière. L'acheteur D, ayant la filière en mains, peut d'ailleurs revendre la marchandise, à charge pour lui de le déclarer immédiatement à la caisse, à qui incombe le soin de transmettre la filière à l'acheteur suivant. Au cas où l'endos n'est pas donné à présentation de la filière, l'arrêt est effectué d'office.

L'arrêt de la filière détermine directement un rapport de droit entre l'émetteur (vendeur) et l'arrêteur (acheteur). Dès l'émission de la filière, le lot que représente le titre à ordre, sort du patrimoine du vendeur pour entrer dans celui de l'acheteur lors de l'arrêt de la filière. L'arrêteur doit, dans des délais fixés réglementairement, reconnaître la marchandise, demander le cas échéant une expertise de conservation et, s'il accepte le lot, payer le prix.

Dans le cas où l'arrêteur n'aurait pas pris livraison régulièrement et payé dans les délais prévus, le détenteur de la filière a le droit soit de revendre d'office sur le marché aux frais, risques et périls de l'arrêteur, soit de faire procéder à la revente officielle, par ministère de courtier assermenté.

A défaut d'exécution à l'échéance du terme, l'acheteur peut, sans mise en demeure préalable, soit faire procéder aux frais, risques et périls du vendeur, au rachat de la

marchandise, par ministère de courtier assermenté, soit considérer la vente comme résolue à son profit sur la base de la cote officielle du disponible, à laquelle est ajoutée une pénalité forfaitaire. Sur les marchés où ce dernier mode d'exécution est introduit (le règlement du marché des sucres ne comporte pas semblable disposition), il existe donc en fin de mois une relation étroite entre la cote officielle du disponible et la cotation sur le mois courant.

Quoiqu'il en soit, la Caisse de liquidation procède immédiatement à l'arrêt du compte de son client défaillant.

Marchés fermes et marchés à option.

Jusqu'ici nous ne nous sommes pas attachés à distinguer les opérations réglementées, selon les modalités particulières de leur exécution. Si nous envisageons maintenant ce côté de la question, nous devons classer les opérations à terme en deux grandes catégories : les marchés fermes et ceux à option.

a) Marchés fermes.

Le mécanisme d'un marché ferme peut être présenté sous la forme résumée suivante : A vend à B qui l'achète, aux conditions réglementaires, une quantité fixée de marchandise, livrable à une époque donnée, au prix de l'un des cours du jour de la conclusion du contrat pour l'époque de livraison.

Les éléments du marché ferme sont donc au nombre de cinq : deux personnes (un vendeur et un acheteur), une quantité de marchandises (égale à l'unité de quantité admise au marché ou à un multiple de cette unité), une

époque de livraison (le terme choisi) et un prix (l'un des cours du jour pour l'époque de livraison).

En réalité, si le vendeur et l'acheteur ne sont pas des commissionnaires, il faut ajouter à cette liste un ou deux intermédiaires. Les ordres de vente ou d'achat adressés aux commissionnaires par les clients sont généralement transmis « au mieux » ou « à un cours donné ».

b) *Marchés à option.*

A l'opposé des marchés fermes, les contrats à option contiennent une clause formelle aux termes de laquelle l'une des parties se réserve, jusqu'à l'échéance, le droit de renoncer à l'affaire ou d'en accroître l'importance, moyennant le paiement d'une indemnité. Ce contractant limite son risque et garde la possibilité d'augmenter considérablement son bénéfice dans la mesure où ses prévisions seront réalisées. L'autre partie touche l'indemnité, mais limite son bénéfice.

Les marchés à option facilitent la recherche des contreparties et permettent d'accroître ainsi le volume des affaires. En droit, ils peuvent être assimilés à une promesse de vente avec arrhes, faisant l'objet de l'article 1590 du Code civil.

On appelle « *réponse* » la déclaration par laquelle celui des contractants qui dispose du droit d'option fait connaître sa décision concernant l'option. Le règlement indique le jour limite du mois de l'échéance, au-delà duquel toutes les réponses doivent être données.

Les contrats à option se divisent en trois types principaux : les marchés à prime simple, les marchés à prime double et les marchés à faculté.

Le marché à prime simple est un contrat à option, traité

entre deux personnes, l'une appelée « payeur » et l'autre « receveur », laissant au payeur, moyennant le paiement d'une prime dont le taux a été convenu, la faculté de renoncer à l'exécution du marché.

Dans ces conditions, le payeur garde, s'il est acheteur, la possibilité de ne pas prendre livraison, et s'il est vendeur, celle de ne pas livrer. Cette décision peut être prise à partir du jour de la conclusion de l'affaire jusqu'au délai limite imparti pour la réponse de la prime.

En conséquence, le résultat d'une telle opération s'établit de la façon suivante :

Quand le cours de la marchandise a varié en sens inverse de la prévision du payeur, celui-ci abandonne l'affaire et le bénéfice du receveur est égal à la totalité de la prime simple.

Si, lors de la réponse de la prime, le cours a varié dans le sens prévu par le payeur, mais si — en valeur absolue — l'écart entre le cours stipulé au contrat (prix de base) et le cours coté au moment de la réponse est inférieur au montant de la prime, le payeur « sauve » une partie de la prime en prenant ferme le marché et en le dénouant par l'opération inverse. Le gain du receveur est alors égal à la différence entre la prime simple et cet écart des cours.

Enfin, dans les autres cas, le payeur prend ferme l'affaire, il la compense par l'opération inverse et son bénéfice est la différence entre l'écart des cours indiqués ci-dessus et le montant de la prime simple.

Le marché à prime double est un contrat à option laissant au payeur, moyennant le paiement d'une prime dont le montant est le double de celui de la prime simple précédente, la faculté de se déclarer acheteur ou vendeur au

prix de base convenu, ou de renoncer à l'exécution du marché.

Cette décision peut être prise à partir du jour de la conclusion de l'affaire jusqu'au délai limite fixé réglementairement pour la réponse.

Quand le cours coté au moment de la réponse est supérieur au prix de base, le payeur se déclare acheteur, et dans le cas contraire, il se déclare vendeur. Aussi, quand le cours au jour de la réponse est différent du prix de base, le payeur a-t-il intérêt à ne pas renoncer à l'exécution du contrat puisqu'en profitant de son option et en dénouant immédiatement son marché par l'opération inverse, il gagne ou récupère une certaine somme.

Si cette somme est inférieure à la double prime, le receveur bénéficie de la différence, et si elle est supérieure, c'est le payeur qui réalise le gain de la différence. En définitive, le receveur a établi ses prévisions sur de grandes variations de cours, et le payeur sur la stagnation des affaires.

Le marché à faculté est un contrat à option, traité entre deux personnes, l'une appelée « preneur » et l'autre « donneur », laissant au preneur, moyennant le paiement d'une indemnité incorporée dès la conclusion de l'affaire dans le prix de base, la faculté de livrer s'il est vendeur ou de prendre s'il est acheteur, une quantité multiple (généralement deux ou trois fois) de celle indiquée au contrat.

Un tel marché constitue une solution intermédiaire entre le marché ferme et le marché à prime. Il se rapproche d'un marché ferme puisque, dans tous les cas, le marché ne peut pas être résilié et que l'option se limite à la possibilité d'en accroître l'importance.

Etant entendu que l'indemnité est payée sous forme d'écart sur le cours du jour, c'est-à-dire que le prix de base est égal au cours du jour de la conclusion de l'affaire, augmenté ou diminué du montant de l'indemnité selon que le preneur est acheteur ou vendeur, le résultat de l'opération s'établit comme suit :

Si les cours ont varié en sens contraire de la prévision du preneur, le bénéfice du donneur est fonction de la quantité portée au contrat et il est égal à celui qui aurait été réalisé avec un marché ferme, augmenté du montant de l'indemnité.

Si les cours ont varié dans le sens prévu par le preneur, mais si cette variation est inférieure à l'indemnité, le gain du donneur est fonction de la quantité portée au contrat et il est proportionnel à la différence entre l'indemnité unitaire et la variation du cours.

Si, dans la même hypothèse, la variation des cours est supérieure à l'indemnité, le preneur fait jouer l'option et multiplie d'autant son bénéfice, calculé d'après la différence en valeur absolue entre le prix de base qui tient compte de l'indemnité et le cours au moment de la réponse de la faculté.

Rapports de la clientèle avec les commissionnaires.

Les modalités précédentes concernant, dans leur généralité, les rapports des commissionnaires entre eux, en qualité d'intermédiaires indispensables à la conclusion et à la liquidation des marchés à terme. L'examen du règlement général des marchés nous ayant conduit, dans le chapitre précédent, à indiquer les obligations et les droits des commissionnaires à l'égard de leur clientèle, lors de

la conclusion des affaires, il nous reste à donner un aperçu sommaire des conditions d'exécution des contrats, envisagées sous l'angle des rapports des clients et des intermédiaires.

Dès le premier jour de bourse du mois, le client acheteur doit être prêt à recevoir la marchandise et faire connaître ses instructions en temps voulu soit pour la prise de livraison, soit pour la revente ; faute de quoi, le commissionnaire est autorisé à revendre purement et simplement aux risques et périls du client acheteur, sous la seule obligation d'envoyer le jour même, à son client, avis de la revente et de son prix. Les fonds nécessaires à la prise de livraison doivent parvenir au commissionnaire en même temps qu'est passé l'ordre d'arrêter la filière.

Le client vendeur dispose du premier au dernier jour de bourse du mois pour livrer. Les pièces nécessaires doivent parvenir au commissionnaire en même temps que lui est donné l'ordre de mettre en livraison et en temps utile pour que la filière puisse être valablement créée. A défaut de mise à la disposition de l'intermédiaire, dans le délai voulu, des marchandises vendues, le commissionnaire est autorisé à racheter une quantité équivalente des mêmes marchandises, aux risques et périls de son client, à la cote de clôture de la dernière bourse du mois, sous la seule obligation d'adresser le jour même, à son client, avis du rachat et de son prix.

Le défaut d'exécution par un client sur un mois de livraison, ou son défaut de versement de marges ou de paiement d'un solde exigible, donne droit au commissionnaire de résilier, sans formalités judiciaires, tous les engagements en cours, vingt-quatre heures après une sommation, par simple lettre recommandée, restée infruc-

tueuse. Tous les soldes au débit du client deviennent alors immédiatement exigibles.

**Parallèle entre les opérations à terme
dans les bourses de commerce
et celles dans les bourses de valeurs.**

Avant d'en terminer avec ces considérations de technique boursière, il semble du plus haut intérêt d'établir un parallèle entre les opérations à terme dans les bourses de commerce et celles dans les bourses de valeurs.

Il va de soi que le principe du marché à terme est le même dans ces deux catégories de bourses ; cependant, l'objet des transactions étant de nature différente — d'un côté des marchandises, de l'autre des titres — par ailleurs les habitudes ou les traditions boursières s'étant dégagées dans des milieux différents, on peut imaginer que la technique diffère, par certains côtés, entre les opérations à terme de marchandises et celles de valeurs. Nous voudrions esquisser les grands traits de ces différences, en indiquant leurs causes quand celles-ci sont de nature à recevoir quelques explications.

Nous envisagerons successivement les échéances, les liquidations, les reports et les primes.

1° Échéances.

A la bourse de commerce, les affaires peuvent être conclues sur des échéances très éloignées, allant jusqu'à plusieurs mois (*supra* p. 159), et cette faculté s'explique par la nécessité de permettre aux usagers — producteurs, transformateurs, négociants, consommateurs — de tirer tous les avantages du système d'assurance que comporte le marché à terme de marchandises. D'ailleurs, les opéra-

tions à terme sont liées souvent aux campagnes de production des marchandises traitées.

A la bourse des valeurs, l'objet des transactions sont des titres dont la mobilité d'échange est un élément essentiel, puisqu'aussi bien, à l'inverse des produits traités à la bourse de commerce, les sujétions d'encombrement ou de tonnage ne se posent pas à leur propos, tandis que leur négoce n'est lié à aucune campagne de production, mais se trouve au contraire assujetti en grande partie aux mouvements de capitaux dont la rapidité de libération est l'une des conditions de leur investissement. Il n'y avait donc ici aucune utilité à coter des époques éloignées, aussi les opérations sur titres ont-elles la caractéristique d'être traitées à court terme, à savoir, *obligatoirement*, pour la première échéance à venir (parquet : quinzaine en cours ; coulisse : fin de mois). Toutefois, les affaires à primes peuvent être conclues pour une échéance maximum de trois mois (parquet : sixième liquidation et coulisse : troisième).

Quant à l'exécution du contrat, l'acheteur ferme ou à prime peut ne pas attendre l'échéance du terme et exiger au moyen de l'escompte la livraison immédiate des titres négociés. Cette mesure qui est en vigueur depuis fort longtemps (préambule de l'arrêt du Conseil du 7 août 1785), est une conséquence de la méfiance des Pouvoirs publics à l'encontre des ventes de valeurs à découvert, mais peu d'acheteurs réclament d'ailleurs le bénéfice de ce privilège. Cette disposition n'existe pas à la bourse de commerce.

2° Liquidation.

A chaque échéance, tous les marchés à terme à la bourse des valeurs sont liquidés *le même jour*. Certes, au gré de

chacun, on vend ou achète tout au long de la quinzaine, mais la liquidation des comptes des opérateurs est effectuée d'un seul bloc le 15 ou le dernier jour du mois : les marchés sont alors compensés, les titres échangés et les sommes dues sont versées. En réalité, la liquidation s'échelonne sur trois jours, mais cette pratique n'a été instaurée qu'à l'effet de faciliter les opérations comptables.

A la bourse de commerce, le vendeur dispose du mois entier du terme pour émettre la filière et, si celle-ci trouve acheteur, la marchandise est aussitôt livrée et le prix payé. De même si une opération est dénouée par l'opération inverse, la compensation est effectuée immédiatement. En définitive, toutes les affaires sont liquidées dès qu'il est possible et seules les positions qui ont été gardées sont liquidées en fin de mois de l'échéance. Cette façon de procéder s'explique par le fait qu'on n'échange pas des marchandises comme des titres : une liquidation cristallisée au dernier jour du mois provoquerait un mouvement de produits trop important et serait ainsi la cause de convulsions dans les échanges ; d'autre part, il est indispensable que les marchandises puissent circuler à tout moment de l'année pour satisfaire aux besoins des consommateurs ; enfin un certain délai de livraison doit être imparti aux producteurs souvent aux prises avec des difficultés de fabrication ou autres.

3° Reports.

A la bourse de commerce, quand arrive l'échéance du terme, l'acheteur a le choix entre trois solutions ; il peut revendre la marchandise, ce qui revient pour lui à payer ou à encaisser une différence ; ou arrêter la marchandise et prendre livraison s'il en a les moyens et le besoin ;

enfin il a également la faculté de reporter ses engagements sur une échéance plus éloignée. Dans ce dernier cas, il vend sa marchandise à un capitaliste qui la prend à sa place et, simultanément, il la lui rachète plus cher sur une époque plus éloignée. De la même manière, l'opération peut être effectuée par un vendeur voulant proroger sa position. Le capitaliste ne court aucun risque dans cet emploi de ses fonds, puisqu'il détient la marchandise, mais il ne consentira à procéder à ce placement d'argent que dans la mesure où l'écart des cours sera suffisamment rémunérateur (intérêts de la somme engagée, augmentés des frais de courtage et de magasinage, impôts, etc...). Les opérations de report ont lieu chaque jour de bourse et ne présentent, au point de vue de la technique boursière, aucune différence avec les autres affaires à terme.

L'opération de report est fondée, à la bourse des valeurs, sur le même principe, mais son mécanisme est différent. Le reporteur achète (ou vend) au cours de compensation déterminé comme nous allons l'indiquer, et revend (ou rachète) le même lot à ce même cours majoré du taux de report. L'opération de report s'effectue le jour de la liquidation en une série d'opérations complexes qu'il est possible de résumer de la façon suivante :

a) Application dans chaque charge d'agents de change des opérations de sens contraires et emploi à la position de la maison des fonds disponibles de la clientèle. Ce travail de compensation interne étant terminé, il reste un solde soit de position « à faire reporter » soit d'argent à employer. Ce solde est seul porté sur le marché par la charge ;

b) Discussion du taux de l'argent, sur un marché spécial, à la criée, dans les mêmes conditions que la

discussion du cours des valeurs. Le solde des ordres restant à équilibrer détermine le taux de l'argent, lequel est ensuite appliqué à tous les ordres, y compris ceux qui ont été compensés antérieurement à la discussion ;

c) Le jour de la liquidation, la chambre syndicale fixe les cours de compensation pour chaque valeur, au vu des cours pratiqués pendant la séance. Ces cours de compensation sont appliqués à tous les reports conclus en liquidation.

4° Primes.

Nous savons qu'à la bourse de commerce, les primes sont traitées selon des modalités très diverses : primes simples à la hausse ou à la baisse, prime double, facultés à la hausse ou à la baisse, etc... Pratiquement, à la bourse des valeurs, on ne connaît qu'une seule sorte de prime : la prime simple à la hausse et cette particularité résulte en grande partie de la méfiance que les ventes de titres ont toujours inspirée en ce qu'elles risquent de compromettre le crédit public. Il existe bien, en théorie, le « call of more » (équivalent de la faculté à la hausse) et le stellage qui rappelle la prime double, mais ces deux genres d'options ne donnent lieu qu'à de très rares échanges. Prenons le cas du stellage ; la cote indique :

Rio Tinto : stellage 2440/2680,
ferme 2560,

ce qui signifie qu'à l'échéance le payeur se déclarera acheteur à 2680 ou vendeur à 2440. Or à la bourse de commerce, le résultat serait identique, si une affaire était conclue au cours de 3000, avec une prime double de 120 francs.

Les primes traitées à la bourse des valeurs et à la bourse de commerce diffèrent donc par leurs variétés ; elles se séparent également par leur cotation et leur nature.

Le marché à prime, comparativement au marché ferme, est plus important à la bourse des valeurs qu'à celle de commerce. Dans celle-là, les cours des primes sont débattus en séance officielle et à la crie, selon la pratique des marchés fermes, et ces cours sont enregistrés à la cote officielle des agents de change. A la bourse de commerce, seul le cours de la prime double est enregistré à la cote officieuse du Syndicat général et le cours des primes est établi en marché fermé par des courtiers de la place. Cette différence est surtout la conséquence de traditions boursières que les gouvernants ont souvent entretenues en maintenant dans un certain état de suspicion les transactions des primes dans les affaires de marchandises. Cependant, il faut l'affirmer, le marché des primes est un auxiliaire précieux du marché à terme ; par les multiples opérations complémentaires que suscite la défense de la prime, il tend à augmenter le volume des affaires et devient ainsi un facteur de stabilité des cours.

La nature de la prime est un autre trait distinctif entre les opérations à prime de la bourse de commerce et celles de la bourse des valeurs. A la bourse de commerce, la prime ou l'indemnité des facultés est la contre-valeur exacte de l'option laissée au payeur et elle est due quelle que soit la suite de l'affaire. L'opération se traite au cours du marché ferme et l'opérateur achète, sous la forme de prime ou d'indemnité, le droit de lever ou non l'option, au moment de la réponse, moment qu'il peut choisir à son gré entre le jour de la conclusion de l'affaire

et celui du mois de l'échéance désigné par les règlements comme constituant le jour limite des réponses. Il découle de ces dispositions que le cours de la prime ou de l'indemnité est variable et qu'il tend à augmenter avec l'éloignement de l'échéance.

A la bourse des valeurs, la prime, qui n'est due qu'en cas d'annulation du marché, doit être considérée comme un dédit. Il semblerait donc que ce second système fut plus avantageux que le précédent pour le payeur de prime. En réalité, il n'en est rien et il est facile d'en expliquer la raison. Le prix du dédit est fixe et déterminé d'après l'importance du titre. Par exemple, un opérateur achètera 50 Rio Tinto à « 2610 dont 40 » et cela signifie qu'à l'échéance, en payant au vendeur 40 francs par titre, il aura le droit d'annuler le contrat. Il est évident que le vendeur ne consentira à conclure un tel marché que si l'acheteur accepte de lui payer les titres plus cher que le cours du ferme et cet « écart » de prix sera d'autant plus grand que le montant du dédit sera plus faible. C'est ainsi que si l'acheteur fixe la prime éventuelle de dédit à 20 francs, le titre sera vendu à un cours supérieur à celui qui aurait été déterminé sous le régime d'un dédit arrêté à 40 francs. C'est cet avantage compensateur dans le cours, qui rétablit l'équilibre entre les divers régimes de la prime. Ajoutons enfin que le cours varie non seulement avec la valeur du dédit, mais aussi avec l'échéance, comme le montre la cote suivante :

Royal Dutch. — 4 janvier.

Echéance 15 janvier : Ferme 6.725.

Primes 6.780 dont 100.
6.820 dont 40.

Echéance 31 janvier : Primes 6.860 dont 100.
6.900 dont 40.

Telles sont les différences essentielles que nous pouvons relever entre les opérations à terme de la bourse de commerce et celles de la bourse des valeurs. Elles ont, comme nous l'avons montré, bien souvent pour origine des traditions boursières, mais elles proviennent également des caractères spécifiques de l'objet des transactions. Il faut souligner toutefois que le principe des marchés à terme est identique dans les deux cas, aussi ne devons-nous pas nous étonner qu'on trouve nombre de spéculateurs ou de capitalistes opérant simultanément dans les deux genres de bourses.

CHAPITRE VI

LA COMPAGNIE DES COMMISSIONNAIRES

Les syndicats des marchés de la Bourse de commerce de Paris, comme d'ailleurs le Syndicat général, sont composés de personnes de diverses professions intéressées au fonctionnement des marchés réglementés. Ces syndicats ne sont donc pas des associations professionnelles ayant pour objet, comme le cas se présente généralement, l'étude et la défense des intérêts d'une profession, mais plutôt d'un groupe de professions profitant, à des degrés différents, de l'activité des marchés.

Il résulte de cette situation que les commissionnaires n'étaient pas organisés, en 1935, à l'intérieur d'un groupement distinct. Cependant leur rôle prépondérant à la Bourse de Commerce militait en faveur de l'institution d'un organisme spécial réunissant, dans un même corps, les commissionnaires de tous les marchés.

Aussi l'un des points de la réforme réalisée par la Chambre de commerce de Paris porta-t-il sur la création d'une Compagnie des commissionnaires. Cette innovation ne touchait pas à l'existence des syndicats déjà formés, et singulièrement à celle du Syndicat général, mais elle

ne laissait à ces groupements qu'un rôle strictement privé de défense d'intérêts particuliers. Les syndicats, de ce fait, continuent — depuis 1935 — à assurer la sauvegarde des intérêts des commerces des marchandises traitées sur leur marché et le Syndicat général veille toujours sur les intérêts plus généraux du Marché de Paris ; par contre tous ces groupements, fonctionnant en dehors d'une réglementation publique, profitent pleinement de la liberté syndicale.

A côté de cette organisation privée, dont elle se distingue formellement, la Compagnie des commissionnaires réunit obligatoirement l'ensemble des commissionnaires des marchés ; non seulement elle joue un rôle de défense professionnelle, mais également elle assure, dans le cadre corporatif, le bon exercice de la profession sur les marchés réglementés, grâce aux pouvoirs disciplinaires qui lui ont été conférés. Ainsi elle participe réglementairement à la moralisation des marchés à terme, en un mot, par cette voie, elle prend pied sur le plan de l'intérêt général, dans des conditions qu'il nous reste maintenant à déterminer.

Une première idée s'impose à celui qui se propose d'examiner les modalités d'un semblable groupement : elle consiste à considérer le statut des intermédiaires de la Bourse des valeurs, afin d'en extraire les dispositions susceptibles de recevoir une application à la Bourse de commerce.

Organisations professionnelles de la Bourse des valeurs de Paris.

Deux catégories d'intermédiaires opèrent à la Bourse des valeurs de Paris : les agents de change sur les marchés officiels et les coulissiers sur le mar-

ché officieux ou marché en banque. Les caractères des organisations professionnelles de ces deux groupes d'intermédiaires étant différents, la nécessité apparaît de les analyser séparément.

a) Organisation professionnelle des agents de change.

Les agents de change sont des officiers ministériels dont l'activité est organisée et surveillée par l'autorité publique. Il est facile d'imaginer que cette qualité majeure transparaît en chacun des caractères de leur organisation professionnelle.

Les agents de change sont nommés par décret après avoir été agréés par la Chambre syndicale sur présentation de l'agent de change démissionnaire ou des héritiers de l'agent de change décédé. Ils doivent satisfaire à des conditions de nationalité, d'âge et de dignité. Les Pouvoirs publics fixent le nombre des offices sur chaque place, la création ou la suppression de ces offices étant effectuée par décret.

Le monopole des agents de change, institué par la loi, porte sur deux points principaux : ils sont seuls qualifiés, d'une part pour négocier les valeurs qu'ils ont eux-mêmes admises aux cotes du parquet, soit à celle au comptant, soit à celle à terme, à l'exception des titres vendus directement à l'amiable par leurs propriétaires ; d'autre part pour constater les cours officiels des valeurs, des monnaies et lingots métalliques.

En contre-partie de ce monopole, les agents de change doivent remplir certaines obligations : prêter serment devant le tribunal de commerce, verser un cautionnement, ne pas effectuer des actes de commerce, instruire la clien-

tèle des risques encourus par elle en traitant au marché, garantir solidairement les clients par l'intermédiaire de la Chambre syndicale et dans certaine limite contre la défaillance de l'un des agents de change.

L'organisation corporative des agents de change comprend : la Compagnie des agents de change dont les assemblées générales délibèrent sur les questions intéressant la profession, et la Chambre syndicale, organe exécutif, élue par l'assemblée générale. Les règlements particuliers sont délibérés par la Compagnie et homologués, suivant les cas, par le ministre des finances ou par le ministre du commerce.

La Chambre syndicale se compose d'un syndic et d'adjoints. Elle émet des avis sur les questions envisagées par les Pouvoirs publics et entrant dans leurs attributions, elle procède à l'application des mesures prises dans les délibérations des assemblées générales, elle représente la Compagnie et arbitre les litiges. Elle est également investie de pouvoirs disciplinaires étendus à l'égard des agents de change, sous réserve de l'intervention, dans certains cas, du ministre des finances ou du tribunal correctionnel.

L'organisation professionnelle de ces officiers ministériels témoigne donc d'une collaboration efficace des autorités publiques et des groupements corporatifs.

b) *Organisation professionnelle des banquiers en valeurs.*

Sur un autre plan se situe l'organisation professionnelle des coulissiers. Celle-ci dérive d'une situation de fait fondée sur un *modus vivendi* intervenu le 13 février 1901

entre les agents de change et les banquiers en valeurs, à l'effet de fixer les limites de l'activité des deux professions sur les bases d'un arrêt de la Cour de Cassation rendu le 1^{er} juillet 1885. Dans ses grandes lignes, le marché libre de la coulisse apparaît comme le complément du marché officiel des agents de change.

En dehors des mesures particulières auxquelles sont soumis, d'une manière générale, les intermédiaires opérant sur les bourses, notamment la tenue d'un répertoire, la fonction de courtiers remisiers est exercée librement en dehors de toutes prescriptions réglementaires de la puissance publique. Ce régime de liberté a pour conséquence de n'instituer aucun monopole en faveur d'un groupement de coulissiers et de fait, jusqu'en 1914, trois syndicats coexistèrent à Paris, ayant d'ailleurs chacun leur spécialité : coulisse des rentes, opérations au comptant sur les valeurs en banque, opérations à terme sur les mêmes valeurs. Actuellement ces syndicats se sont résorbés en un seul : le Syndicat général des banquiers en valeurs près la Bourse de Paris. Il comporte deux sections : celle du marché au comptant et celle du marché à terme.

Ne sont admis dans le syndicat que les postulants agréés par la Chambre syndicale sur la présentation de deux membres du syndicat et sur le vu des observations formulées par tous les adhérents, lesquels doivent être consultés. La Chambre syndicale est seule juge pour apprécier discrétionnairement la compétence, la dignité et la solvabilité du candidat, que celui-ci soit un nouveau venu ou un ancien membre du syndicat. Le nombre des adhérents est illimité.

Les coulissiers négocient les valeurs admises à la cote du marché en banque et leur chambre syndicale publie

les cours constatés. Ils traitent sur le marché officiel en qualité de courtiers des agents de change.

Ils ne sont soumis à aucune incompatibilité professionnelle et garantissent exceptionnellement, dans la limite des ressources d'un fonds de prévoyance, les clients non titulaires de comptes habituels, contre les défaillances éventuelles des adhérents au syndicat.

L'assemblée générale des coulissiers élit une Chambre syndicale composée de douze membres. La Chambre syndicale administre le syndicat et le marché en banque, elle arbitre les litiges et exerce des pouvoirs disciplinaires sur les adhérents. Les prémices d'un monopole de fait réapparaissent par le fait que l'adhésion au syndicat comporte l'engagement formel de ne pas traiter sur le marché en banque avec des intermédiaires non affiliés au groupement.

c) *Application de ces exemples à la Bourse de commerce*

Il ne faut pas s'attendre naturellement à la possibilité de transplanter purement et simplement à la Bourse de commerce les règles corporatives appliquées à la Bourse des valeurs. Malgré leur origine commune, les milieux ne sont plus les mêmes, et surtout les cadres juridiques ne se présentent pas de façon identique. Cette question sera reprise dans son ensemble, mais dès maintenant nous pouvons indiquer que les agents de change sont des officiers ministériels assimilés, par la plupart des auteurs récents, à des fonctionnaires ; tout au moins n'est-il pas contestable que leur organisation professionnelle est étroitement établie et surveillée par le gouvernement. A l'opposé, les groupements syndicaux des banquiers en

valeurs se sont constitués librement, selon les principes de droit privé. Si leurs règles institutionnelles reproduisent en grande partie celles des organismes des agents de change, c'est que le marché en banque présente un caractère très spécial résultant de la limitation de son domaine aux opérations sur valeurs non-cotées au parquet, situation qui en fait le marché complémentaire du marché officiel de la Bourse des valeurs.

Cependant, en comparant les institutions professionnelles des deux marchés, nous pouvons tirer quelques indications utiles à nos préoccupations présentes.

La constitution d'un groupement unique, réunissant sur une même place tous les intermédiaires de la profession, paraît être une première nécessité, puisqu'aussi bien les agents de change sont organisés dans un corps d'officiers ministériels, tandis que les trois syndicats des banquiers en valeurs ont fusionné successivement en 1914 et en 1932. A la Bourse de commerce, la réunion de tous les commissionnaires des marchés réglementés dans un organisme distinct ne peut que présenter les mêmes avantages quant à la bonne tenue des marchés et à la moralisation des transactions.

Les règles, instituées sur le plan syndical en ce qui concerne les admissions au syndicat des coulissiers, semblent être aussi sévères que le régime de présentation et de nomination des agents de change. Ce moyen de réglementation, ou si l'on préfère de filtrage des principaux artisans des marchés, peut être utilisé sur les marchés réglementés de la Bourse de commerce dans des conditions que nous aurons à examiner.

Enfin l'établissement de règles disciplinaires imposées aux membres des marchés, est également à retenir.

**La collaboration privée
au service public de la Bourse de commerce.**

La solution générale des problèmes posés par la création de la Compagnie des commissionnaires est dominée par la situation juridique des intermédiaires traitant sur les marchés réglementés de la Bourse de commerce de Paris. Les commissionnaires, simples particuliers qui n'exercent en cette qualité aucune fonction publique, sont en effet des collaborateurs du service public de la bourse de commerce, quant ils participent au fonctionnement des marchés à terme. Cette notion de collaboration, avant d'éclairer notre sujet sous une nouvelle incidence, nécessite quelques explications.

Nous avons affirmé que le procédé du service public est fondé sur l'intention des gouvernants de pourvoir au bien commun. C'est précisément en augmentant l'étendue des besoins qu'elle estime devoir ainsi satisfaire que la puissance publique fut amenée à recruter, parmi les particuliers, des collaborateurs nouveaux. Cette évolution s'est effectuée insensiblement, au cours du XIX^e siècle, sans que les contemporains en aient d'abord aperçu la portée (1). Hier, triomphait la doctrine individualiste dans un Etat dirigeant un minimum de services publics par le moyen de sa seule souveraineté ; aujourd'hui, de nouvelles conceptions s'implantent progressivement et l'Etat, élargissant la notion d'intérêt général, exploite de nombreux services publics, très souvent avec le concours de parti-

(1) DUGUIT. *Les transformations du Droit public* (Paris, 1913).

culiers. L'Etat n'aliène pas pour cela la moindre parcelle de son autorité ; au contraire, sous la forme d'actes unilatéraux, il adresse des injonctions à ses collaborateurs, dans un but d'utilité publique. Cependant l'extension de leur responsabilité incite les pouvoirs publics à profiter de la collaboration privée pour faciliter l'exécution de la tâche grandissante qui leur incombe ; aussi faut-il constater, à propos de la gestion d'un grand nombre d'entreprises publiques, que l'Etat prend rarement une décision avant d'avoir été actionné par l'opinion publique, ou sans avoir consulté au préalable les intéressés, afin de connaître, par leur intermédiaire, les nécessités du service.

Dans le cas de la Bourse de commerce, nous distinguons ainsi, d'une part la volonté des commissionnaires de collaborer au service public, d'autre part celle des pouvoirs publics d'organiser le service, singulièrement par le moyen des règlements et avec le concours des commissionnaires. Il y a accord de volontés et non contrat. Cet accord se réalise grâce au développement parallèle du concept de service public et de la compréhension des individus quant à leur rôle de collaborateur. Certes, la volonté de l'Etat prédomine, tout au moins en dernier ressort, car elle est le moyen d'expression de l'intérêt général, et nous exprimons cette idée de prédominance quand nous affirmons que les règlements de la bourse de commerce sont édictés unilatéralement par la puissance publique ; mais l'action des collaborateurs, toute voilée qu'elle est juridiquement par l'acte de l'autorité publique, n'en est pas moins utile et efficace.

Cette collaboration des particuliers avec l'administration se retrouve dans d'autres domaines que la Bourse de

commerce et l'un des exemples les plus remarquables n'est pas de création récente : nous voulons parler des *associations syndicales*. Ces associations ont été instituées par la loi du 21 juin 1865, modifiée et complétée par celle du 22 décembre 1888, aux termes de laquelle si une majorité d'intéressés — la quotité de cette majorité étant fixée légalement — estiment que certains travaux d'ordre privé ou public doivent être entrepris, ces individus peuvent se réunir en une association syndicale à l'effet de procéder à l'exécution des travaux, non sans avoir reçu au préalable l'investiture préfectorale. Ces associations participent au pouvoir d'exécution administrative, puisqu'elles ont la possibilité de mettre en œuvre des travaux d'intérêt général, et à celui de décision administrative par le fait que des prérogatives de la puissance publique leur sont conférées : expropriation pour cause d'utilité publique (article 18), perception de taxes syndicales recouvrées comme en matière de contributions directes (article 15 et loi du 5 août 1911), etc... Aussi, par un arrêt du 9 décembre 1899 (Affaire *Association syndicale du Canal de Gignac*, Sirey 1900. 3. p. 49), le Tribunal des conflits leur a-t-il reconnu la qualité d'établissements publics.

Cependant les membres des associations syndicales ne sont pas des agents publics (1) au sens technique du mot ; peut-être à l'intérieur de leur association remplissent-ils des fonctions assimilables à celles des agents publics, mais ils ne font pas partie des cadres permanents de l'organi-

(1) Conseil d'Etat. Arrêt *Syndicat du Canal de Carpentras* du 5 août 1910. Lebon, p. 696.

sation administrative. Ce sont des particuliers collaborant avec l'administration ⁽¹⁾ ; à ce titre, les gouvernants leur imposent un certain nombre de règles destinées à faciliter l'exercice de leur fonction, et à contrôler leur gestion ainsi que la bonne exécution des travaux. Des cas similaires sont d'ailleurs relativement nombreux et pour signaler un autre exemple important, il suffit de citer celui des concessionnaires de service public.

Les commissionnaires sont eux aussi des particuliers ; leur collaboration au service public de la bourse de commerce ne leur confère pas la qualité d'agents publics. Singulièrement ils ne peuvent bénéficier des dispositions de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 qui assurent d'une protection spéciale contre les outrages ou diffamations, les citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public. Cette solution résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de Cassation, dont la formule définitive est contenue dans un arrêt des Chambres réunies du 29 décembre 1898. Cet arrêt porte que les agents visés par la loi de 1881 sont ceux qui sont investis, dans une mesure quelconque, d'une fraction de l'autorité publique, mais non pas les personnes ne participant pas à cette autorité, quoique un intérêt public s'attache à leur service. La Cour de Cassation a jugé (arrêt du 26 novembre 1925. Gazette du Palais 1926. 1^{er} semestre, p. 109), en conformité avec l'arrêt de principe de 1898, que les membres d'une chambre de commerce ne peuvent être considérés comme des citoyens chargés d'un service public *au sens de l'article 31 de la loi du*

(1) LOUIS ROLLAND : *Précis de droit administratif*, 6^e édition, p. 117.

29 juillet 1881 ; a fortiori cette décision s'appliquerait-elle aux commissionnaires des marchés réglementés.

Nous n'en trouvons pas moins à la bourse de commerce, comme dans les associations syndicales, le souci des pouvoirs publics d'établir des règles de fonctionnement du service, avec cette différence toutefois que la réglementation a pour origine, depuis 1913, non pas directement un acte des gouvernants, mais une délibération de la Chambre de commerce. Une semblable intervention d'une autorité publique de tutelle n'est pas, elle non plus, unique dans les annales juridiques : par exemple, la loi du 5 avril 1928 a confié à l'Office national des assurances sociales, établissement public, le pouvoir d'agréer les caisses privées qui collaborent au service public des assurances sociales.

Un point doit alors retenir notre attention : les commissionnaires de la bourse de commerce sont, comme nous venons de l'exposer, des collaborateurs du service public, soumis à une *réglementation* des autorités publiques, mais ce sont aussi des particuliers, c'est-à-dire des commerçants qui sont censés avoir le droit, comme tous les commerçants, de bénéficier des avantages de la *liberté du commerce*. Dans quelle mesure peut-on concilier ces deux situations en apparence contradictoires ?

Cette question s'est posée à différentes reprises en ce qui concerne le droit d'un maire de réglementer dans sa commune la vente de certains produits. Le maire a, en effet, le droit d'édicter certaines mesures en vue d'assurer « la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et la salubrité des comestibles exposés à la vente » (article 97 de la loi du 5 avril 1884). Ce faisant, il a la faculté de créer, dans les halles de sa commune,

des charges de commissionnaires ayant le monopole de certaines ventes, particulièrement les ventes au cri public. Mais ne peut-on pas craindre en l'occurrence — et cette crainte motive au fond nos présentes recherches — que l'autorité publique exerce abusivement ses prérogatives pour tirer quelque profit au détriment des commerçants de la ville ?

Par le moyen du détournement de pouvoirs, le Conseil d'Etat veille à ce que la puissance publique n'empiète pas sur le domaine des intérêts privés, en utilisant à d'autres fins les pouvoirs qu'elle a reçus dans l'intérêt du service public. Le détournement de pouvoirs est en somme l'une des formes du défaut de pouvoir. Or il a été jugé (Conseil d'Etat, 21 décembre 1900. *Trottin*. Lebon, p. 804) qu'un maire, procédant à l'organisation de la halle de sa commune, n'a pas le droit d'obliger les pêcheurs vendant en gros à passer par l'intermédiaire de concessionnaires, car cette mesure relève surtout du désir de la commune de se procurer des ressources nouvelles et non du souci de pourvoir au bien commun.

Le juge administratif n'a pas toujours retenu le seul motif du détournement de pouvoir pour combattre les excès de souveraineté ; il a aussi maintes fois pris en considération le concept de la liberté du commerce. C'est ainsi que le ministre de l'agriculture ayant jadis consulté le Conseil d'Etat sur diverses questions se rapportant au fonctionnement du factorat dans les départements, le 26 mars 1877, la Haute Assemblée a donné son avis et a déclaré notamment : « Que, si les maires peuvent, sans excéder leurs pouvoirs de police, instituer des facteurs pour procéder dans les halles aux ventes à cri public de comestibles, cette institution ne peut toutefois se concilier

avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie qu'autant que l'intervention obligatoire du facteur est limitée aux opérations mêmes de la criée, c'est-à-dire à la constatation des enchères et à l'adjudication des marchandises... Considérant, en conséquence, que l'arrêté de police municipale qui institue un facteur, ne doit contenir aucune disposition de nature à entraver la liberté de la commission, qu'en particulier, le droit alloué au facteur par ledit arrêté, sur le produit de la vente, doit uniquement correspondre aux opérations de la criée et ne comprendre la rémunération d'aucun acte rentrant dans les fonctions du commissionnaire... »

Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Argellier* du 9 avril 1886 (Lebon, p. 310) reprend d'ailleurs cette argumentation : « Considérant que, par son arrêté du 1^{er} décembre 1884, le maire de la ville de Saint-Etienne a interdit les ventes aux enchères publiques des denrées alimentaires dans les locaux autres que ceux qui seraient désignés à cet effet par l'administration municipale et a fait défense de vendre à la criée dans les locaux privés ; considérant que s'il appartenait au maire de Saint-Etienne, agissant en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prescrire toutes les mesures destinées à assurer la fidélité du débit et la salubrité des denrées alimentaires, il ne pouvait interdire par une mesure générale les ventes à la criée dans les locaux privés, sans violer le principe de la liberté de l'industrie inscrit dans la loi des 2-17 mars 1791 et les dispositions de la loi du 25 juin 1841 qui, après avoir interdit les ventes en détail des marchandises neuves au cri public, excepte formellement de cette prohibition les ventes de comestibles... »

Il y a sur ce point concordance parfaite entre la juris-

prudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour de Cassation. C'est ainsi qu'un arrêt du 13 juin 1885 de la Chambre criminelle déclare illégal un arrêté du maire de Nîmes semblable à celui du maire de Saint-Etienne.

La théorie commune des tribunaux judiciaires et administratifs apparaît clairement et le commentateur doit s'y tenir. Elle peut ainsi se résumer : quand il s'agit d'établir des règlements s'appliquant au public, à l'extérieur des services publics, l'exercice des pouvoirs de l'autorité administrative, en dehors même du cas où il y a détournement de pouvoir, peut être confre carré par le principe général de la liberté du commerce et de l'industrie, et si la validité d'une décision prête à contestation, il est indiqué de se prononcer contre la restriction réglementaire et dans le sens de la liberté des individus. A l'opposé, en matière d'organisation et de fonctionnement d'un service public, l'établissement d'une réglementation est la règle normale : s'il se trouve dans un service public des particuliers ou agents publics participant à son fonctionnement, leur liberté subit des restrictions que peut leur imposer à tout moment l'autorité publique dans l'intérêt du service, c'est-à-dire dans l'intérêt général, et si un doute s'élève au sujet de la régularité d'une décision, il est préférable de se prononcer dans le sens de la réglementation de l'activité des collaborateurs du service public.

Cette conclusion est de nature à apporter quelque lumière au cas des commissionnaires de la Bourse de commerce de Paris. Il a été soutenu, en effet, que la création d'une compagnie groupant obligatoirement tous les commissionnaires reviendrait à dépouiller les syndicats de la Bourse de commerce de leurs attributions corporatives dans le but de les confier à un nouvel organisme. La

Chambre de commerce de Paris, sous le couvert des prérogatives à elle conférées par le décret du 21 juin 1913, porterait ainsi atteinte à la liberté syndicale instituée par la loi du 21 mars 1884 et son acte serait de nature à être annulé pour détournement de pouvoirs.

Il convient d'abord de souligner que la Chambre de commerce de Paris n'a jamais eu l'intention de limiter l'activité professionnelle des syndicats existants et, afin que l'institution de la Compagnie des commissionnaires ne prête à aucune confusion à cet égard, elle a même pris soin de préciser, dans l'article 27 du règlement général, que « les dispositions du présent règlement général ne limitent en rien, en ce qui concerne la défense des intérêts professionnels relatifs au commerce de chaque marchandise faisant l'objet d'un marché réglementé, l'activité syndicale des groupements particuliers... » et suit l'énumération des syndicats des marchés. L'établissement d'une liaison entre ces syndicats et les nouveaux organismes de la Bourse de commerce, n'est donc pas interdit, mais cette liaison n'est pas obligatoire, ni réglementaire. Nous ajoutons d'ailleurs que les statuts de la Compagnie des commissionnaires, par une disposition d'inspiration exclusivement syndicale, stipulent que nul n'est admis à faire partie de la Compagnie s'il n'est adhérent au syndicat particulier du marché où il doit opérer.

Cet apaisement étant donné, la possibilité de réunir obligatoirement les commissionnaires dans un même groupement ne pouvait pas être contestée pour plusieurs raisons.

Remarquons, en premier lieu, que la création d'un syndicat obligatoirement opérée entre un certain nombre d'individus répondant à des conditions déterminées, n'est

pas une formule inventée par les auteurs des règlements de la Bourse de commerce de Paris. Des exemples existent de syndicats obligatoires, institués dans l'intérêt général. La loi du 22 juillet 1912 enjoint aux propriétaires de toute voie privée et à ceux des immeubles riverains, sur la réquisition du maire, ou, à défaut, du préfet, de se constituer en syndicat, en vue d'assurer l'exécution de travaux et de pourvoir à l'entretien de la voie. L'auteur de la proposition de loi, qui en fut aussi le rapporteur, M. Strauss, précisa qu'il s'agissait de simplifier la procédure nécessitée par le fonctionnement des associations syndicales. La loi dispose que les recours formés contre les opérations fixant les bases de répartition sont de la compétence du Conseil de préfecture; le receveur municipal gère les fonds du syndicat. Dans un autre cas, la loi du 25 septembre 1929 institua des syndicats obligatoires pour la défense contre les sauterelles en Algérie. Les préfets déterminent, par des arrêtés spéciaux, les procédés de destruction de ces insectes et les mesures prescrites sont exécutées dans chaque commune par un syndicat comprenant obligatoirement les exploitants du sol. Les dépenses entraînées par l'exécution de ce plan sont à la charge du budget de l'Algérie. Voilà deux exemples de syndicats obligatoires créés par les pouvoirs publics en dehors même de l'existence préalable d'un service public. De ce fait, la réglementation intervenait dans des domaines où la liberté était la règle, aussi des lois furent-elles nécessaires pour édicter ces dispositions restrictives.

La question se posait différemment à la Bourse de commerce puisqu'aussi bien le groupement obligatoire des commissionnaires devait être institué à l'intérieur d'un service public où la réglementation est le régime normal.

L'activité des commissionnaires présente, en effet, plusieurs aspects qu'il faut bien distinguer. Les commissionnaires opèrent parfois en qualité de négociants, leur commerce est alors libre, et cette liberté ne peut être limitée que par une loi. Ils peuvent aussi traiter des opérations comme courtier sur le marché libre en dehors de la Bourse de commerce et l'exercice de leur profession d'intermédiaire est encore placé sous le signe de la liberté, sauf à respecter certaines prescriptions légales, notamment l'obligation de prévenir les parties quand, dans une de leurs affaires de courtage, ils ont un intérêt personnel (loi du 18 juillet 1866). Enfin quand ils opèrent sur les marchés réglementés, ils participent au fonctionnement d'un service public. Les lois de finances de 1911 et de 1912 leur ont alors accordé certains avantages, notamment le privilège d'être les seuls à pouvoir négocier sur les marchés à terme pour le compte de non-professionnels. Ces mêmes lois leur ont imposé des obligations, dont la tenue d'un répertoire permettant le contrôle des opérations. Outre les dispositions légales, le pouvoir réglementaire des autorités publiques compétentes sur l'organisation et le fonctionnement des services publics s'exerce à leur égard, selon les nécessités du service et dans l'intérêt général. Ils ne sont plus des tiers vis-à-vis du service public, comme c'est le cas quand ils négocient en dehors de la Bourse de commerce; ils sont des collaborateurs de l'administration.

L'institution de la Compagnie des commissionnaires prescrite par la Chambre de commerce de Paris était précisément l'une des mesures de nature à assurer le bon fonctionnement des marchés réglementés, parce qu'elle avait pour objet d'organiser la discipline des intermé-

diaires. Au demeurant, ce rôle de moralisation des marchés est marqué dès les premières lignes du règlement général traitant de la question (article 26) : « Pour assurer la réalisation des affaires traitées aux conditions et usages du marché de Paris, conformément aux dispositions du présent règlement général et des règlements spéciaux des marchés, les commissionnaires devront, obligatoirement, faire partie de la Compagnie des commissionnaires... La Compagnie des commissionnaires, où se trouve ainsi réuni, à l'exclusion de toutes autres personnes, l'ensemble des intermédiaires par les soins desquels s'effectuent... toutes les opérations à terme sur les marchés réglementés, a... un rôle disciplinaire... »

Il résulte de ces considérations que la régularité des dispositions réglementaires concernant cette Compagnie n'était susceptible d'aucune contestation et nous ne voyons pas comment aurait pu être retenu, à l'examen des circonstances de la création de ce nouvel organisme, le moyen du détournement de pouvoir.

Forme juridique de la Compagnie.

La détermination de la forme juridique que doit revêtir la Compagnie des commissionnaires pose une question préjudicielle consistant à comparer le cas des commissionnaires à celui des officiers ministériels. Les notaires tiennent des assemblées générales et sont soumis aux décisions de chambres de discipline, véritables autorités administratives. La jurisprudence ne reconnaît pas le même caractère aux compagnies d'agents de change et cette question a déjà retenu notre attention (*supra* p. 109). Quoi-

qu'il en soit, la Compagnie des commissionnaires ne pouvait pas être organisée sur le modèle de ces deux organismes : les commissionnaires ne sont pas des officiers ministériels, et une loi aurait été nécessaire pour porter création de cette Compagnie à la Bourse de commerce.

Ce serait en vain qu'on remarquerait, à l'effet d'en déduire que la situation des commissionnaires aurait pu être réglée comme celle des agents de change, que le décret du 7 octobre 1890, réglementant la profession des agents de change, repose à la fois sur l'article 90 du Code de commerce et la loi du 28 mars 1885, c'est-à-dire sur deux textes législatifs concernant également la Bourse de commerce.

L'article 90 du Code du commerce, modifié par la loi du 2 juillet 1862 dans les circonstances que nous connaissons (p. 50) s'applique certainement à la Bourse de commerce, mais depuis 1862, les situations *personnelles* des commissionnaires et des agents de change se sont modifiées, selon un processus divergent. En 1866, la liberté du courtage de marchandises a été proclamée, aussi le décret du 7 octobre 1890 ne pouvait-il pas organiser la profession des commissionnaires, devenus des particuliers collaborateurs, au même titre que les agents de change, demeurés officiers publics. Depuis cette époque, les positions respectives des uns et des autres sont restées inchangées, d'où il résulte qu'en 1935, la constitution de la Compagnie des commissionnaires ne pouvait être réalisée, en l'absence d'une loi, que sous l'une des formes du droit privé, et cela en dépit de l'avis judicieux de la Commission permanente du Conseil national économique qui indiquait que « le rôle même des commissionnaires dans la vie économique du pays ne devait permettre de regarder

leur compagnie ni comme un syndicat, ni comme une association et devrait conférer à leur profession un caractère particulier se rattachant à la notion de service public. »

Parmi les formes de droit privé, celle de société n'apportait aucune solution pratique dans l'état actuel de notre droit. L'association déclarée est frappée de nombreuses incapacités et quant à solliciter la reconnaissance d'utilité publique, il aurait été alors préférable de recourir à une organisation du genre de celle des agents de change.

Il restait la forme syndicale. On peut se demander si cette solution est bien adaptée aux nécessités de fonctionnement d'un service public et singulièrement à sa régularité et à sa continuité indispensables. Il serait opportun de rappeler certains passages de l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 janvier 1922 (Affaire *Boisson* D. P. 1923. 3. p. 33) : « Le législateur de 1884 n'a eu en vue que les représentants d'intérêts particuliers, libres de discuter ensemble les relations du capital et du travail, et non les fonctionnaires, représentants des intérêts généraux... » « Le droit de grève que suppose l'article premier de la loi de 1884 et qui serait incompatible avec la continuité indispensable à la marche dudit service et à la vie nationale... ». Bien qu'il s'agisse ici non pas de syndicat de fonctionnaires, mais de syndicat de collaborateurs d'un service public, certains arguments de principe contenus dans cet arrêt ne peuvent que laisser une impression fâcheuse quant à la possibilité d'ériger en syndicat la Compagnie des commissionnaires.

En l'absence d'une autre forme mieux appropriée, telle devait être cependant la solution adoptée. D'ailleurs le règlement général ne se prononce pas sur elle et il faut se reporter aux statuts de la Compagnie des commission-

naires (article premier) pour constater que ce groupement a été constitué en la forme syndicale.

**Approbation des statuts de la Compagnie des commissionnaires
par la Chambre de commerce.**

Le règlement général dispose que les commissionnaires doivent obligatoirement « faire partie de la Compagnie des commissionnaires dont les statuts auront été approuvés par la Chambre de commerce de Paris. Le refus par la Chambre de commerce d'approuver une ou plusieurs dispositions desdits statuts devra être motivé ».

Cette prescription est de nature à causer de prime abord une certaine surprise et à soulever les critiques des défenseurs de la liberté syndicale, aussi mérite-t-elle quelques explications.

On pourrait faire remarquer, à l'effet de l'expliquer, qu'un syndicat est parfois obligé de modifier ses statuts quand il désire entrer dans un autre organisme. Les syndicats, au moment de leur affiliation à une confédération, sont souvent dans la nécessité de procéder à ces aménagements, sans pour cela aliéner leur liberté.

A notre avis, cette observation n'est justifiée qu'à la condition de bien préciser les situations respectives des personnes et des groupements intéressés. Un syndicat est libre d'adhérer ou de ne pas adhérer à une confédération, mais si l'affiliation est décidée, il doit se plier, le cas échéant, à certaines exigences et les membres mécontents ont la faculté de quitter le syndicat. Les commissionnaires, eux aussi, sont libres de traiter ou de ne pas traiter à la Bourse de commerce, mais s'ils décident d'adhérer à un marché réglementé, ils deviennent des collaborateurs du

service public; à ce titre, ils doivent nécessairement accepter toutes les prescriptions établies dans l'intérêt du service confondu avec l'intérêt général et, en particulier, celle d'adhérer à une compagnie spécialement organisée. Nous sommes donc en présence de deux domaines de nature distincte : d'un côté, celui où la liberté est la règle générale; de l'autre côté, celui où la liberté est émondée ou, si l'on préfère, dirigée vers le bien public. En définitive, ces deux questions sont situées sur des plans différents.

La Chambre de commerce, qui détient le pouvoir d'organiser les marchés à terme, peut obliger les commissionnaires à se grouper et à couler les statuts de leur compagnie dans un moule juridique établi par ses soins. Cette opération revient à n'autoriser à traiter à terme que les commissionnaires se soumettant à des statuts-types et la Chambre de commerce a reçu sans contestation le pouvoir de réglementer l'accès des marchés. La Chambre de commerce homologue non pas les statuts de la compagnie en tant que syndicat, mais ces statuts dans la mesure où ils intéressent le bon fonctionnement des marchés. Cette dernière condition implique que les décisions de l'autorité publique doivent être fondées sur des raisons d'intérêt général et c'est pourquoi le règlement général oblige la Chambre de commerce à motiver son refus, quand elle ne donne pas son assentiment à une ou plusieurs clauses des statuts soumis à son approbation.

Il n'est donc pas question, à l'aide de ce procédé, de créer un syndicat par la voie réglementaire, un tel mélange des règles de droit privé et de droit public serait incohérent. A l'inverse, la notion de liberté syndicale et celle de limitation de l'intervention de l'autorité publique ne

doivent pas ici attirer fixement l'attention de l'observateur au point de l'empêcher d'embrasser l'ensemble du problème ; ces deux notions sont pour ainsi dire secondaires sur le terrain spécial où nous sommes placés, puisque, par principe, n'ont accès à la compagnie que des collaborateurs de service public qui ont accepté de se conformer aux injonctions adressées par l'autorité compétente dans l'intérêt du service.

Nature juridique de la Compagnie.

Dans les conclusions qu'il a présentées à propos de l'affaire *Fourcade* (Conseil d'Etat. Arrêt du 22 mai 1903. 2^e espèce. Dalloz 1904. 3. p. 3), M. le Commissaire du Gouvernement Romieu a refusé de reconnaître aux membres des caisses des écoles la qualité d'associés à l'administration de ces caisses et il les a considérés comme liés à cette administration par un contrat de souscription. Sa thèse exalte la transcendance du service public et se ramène, en dernière analyse, à soutenir que, dans un service public, l'élément public de la vie administrative doit nécessairement éliminer l'élément association de la vie privée.

M. Hauriou combat l'opinion de M. Romieu (Sirey 1905. 3. p. 36) et il appuie son point de vue en soulignant combien le principe association constitue le facteur dynamique des associations syndicales. Ces associations sont pourtant des établissements publics (supra p. 187), aucune contestation ne peut être élevée à cet égard et les discussions qui se sont engagées à l'effet de savoir si leur fonctionnement concerne beaucoup plus la vie économique que

la vie politique du pays, ou encore si les gouvernants ont eu tort ou raison d'inventer ces organismes hybrides, se situent entièrement en dehors de la question. Le juriste n'a pas à entrer dans de telles considérations : une association syndicale est un établissement public parce que le législateur a entendu répondre à un besoin par le procédé du service public. Il n'en reste pas moins, comme le fait remarquer M. Hauriou, que cet établissement public est à base d'association et se trouve uniquement administré par des particuliers.

Une analyse plus poussée des situations des deux catégories d'établissements publics que nous venons d'envisager, permet, à notre sens, de concilier les thèses en présence. Les caisses des écoles sont d'essence communale, leur aménagement a été dressé en vue de faciliter le développement de l'enseignement primaire, domaine spécifiquement municipal ; les particuliers qui y participent sont par ailleurs réunis dans une association juxtaposée au service public (1), mais leur présence si souhaitable, n'est pas indispensable : ils ne sont pas associés, ce sont des souscripteurs. Par contre, les associations syndicales, qui sont, elles aussi, des établissements publics, sont gérées uniquement par des particuliers et les textes organiques ont entendu conférer à leurs membres ce droit exclusif sur leur fonctionnement. Mais alors, pour reprendre la théorie de M. Romieu, si l'idée de service public refoule celle d'association, il faut bien convenir que l'association

(1) Voy. le modèle des statuts des caisses des écoles annexé à la circulaire du 29 mars 1882 (A.E. PICHARD, *Nouveau Code de l'instruction primaire*, Paris, 1908, p. 491).

syndicale est un organisme qui n'a de l'association, telle qu'elle est définie en droit français, que le nom. Sans doute ces particuliers sont-ils associés, il n'en faut pas moins se garder d'appliquer à leur groupement les règles du droit privé. Et au fond, le point de vue de M. Hauriou, lui-même, n'est pas éloigné de cette opinion, quand il écrit, dans une note publiée sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 février 1917 (Affaire *Syndicat du Canal de Raonnel*. Sirey 1920. 3. p. 17), après avoir montré la contradiction existant entre le caractère d'établissement public et la situation contractuelle des membres vis-à-vis de leur association syndicale : « Nous croyons que cette évolution la pousse (l'association syndicale) de plus en plus du côté de l'établissement public et l'éloigne de plus en plus de la donnée contractuelle de l'association. Nous croyons aussi que, logiquement, elle conduira à admettre la responsabilité de cet établissement public pour *faute de service...* »

Au demeurant, si on assimilait une association syndicale à une association ordinaire, il pourrait paraître paradoxal qu'un groupement privé constituât l'organe directeur d'un établissement public. Le résultat inattendu serait de soumettre à la compétence du Conseil d'Etat un contentieux de droit privé. Il n'est pas inutile de souligner, en effet, que la compétence de la Haute Juridiction administrative, en matière d'association syndicale, s'applique non seulement aux litiges causés par l'exécution des travaux, ce qui est naturel puisque normalement il s'agit de travaux publics, mais aussi à ceux soulevés par les actes se rapportant au *fonctionnement* de l'association.

En définitive, il nous paraît préférable de soutenir que les particuliers, dans l'exercice de leurs fonctions d'admi-

nistration d'un établissement public, quand ils édictent des règles générales et impersonnelles concernant la marche de l'établissement, ou plus généralement quand ils prennent des décisions exécutoires, c'est-à-dire en un mot, *quand ils dirigent tout ou partie d'un service public sous l'autorité suprême des gouvernants*, sont des collaborateurs de l'administration assurant le fonctionnement du service à l'intérieur de rouages de droit public.

Ces considérations d'ordre général vont s'appliquer à la recherche de la nature juridique de la Compagnie des commissionnaires et des comités techniques des marchés. Le premier organisme seul nous intéresse présentement.

La Compagnie des commissionnaires est actuellement constituée en la forme syndicale, encore est-elle un syndicat d'une espèce particulière. Cette association professionnelle est libre, mais d'une liberté limitée par un certain nombre de conditions se référant à la notion d'intérêt général. Une première remarque s'impose, par laquelle il est permis de regretter que deux voies seules soient ouvertes quant à la classification des entreprises et qu'il n'existe pas, entre le domaine du droit privé et celui du droit public, une zone intermédiaire concernant la collaboration des particuliers à la chose publique ; les incidents de frontière en seraient pour autant évités. Il est même permis de penser que cette nouvelle catégorie d'institutions prendrait rapidement une importance imprévue, au grand dommage des hautes murailles, toujours démolies et toujours reconstruites, élevées entre les domaines départis au droit privé et au droit public.

Nous ne pouvons nous empêcher de reproduire un passage d'un auteur qui, en cette matière, a souvent exposé avant tout autre des opinions confirmées ensuite par la

majorité de la doctrine ou par la jurisprudence. M. Michoud écrit à propos des ordres d'avocat ⁽¹⁾ : « Il est inexact de considérer les ordres d'avocat... comme chargés uniquement de gérer les intérêts particuliers de leurs membres. Cela serait vrai s'ils n'avaient que des attributions d'ordre patrimonial... Un ordre d'avocat est avant tout une corporation associée à un service public, celui de la justice. Il a son origine dans des actes d'Etat. Il a sur ses membres une juridiction disciplinaire qui appartient incontestablement au domaine du droit public. Il a d'ailleurs un monopole, c'est-à-dire un droit de puissance publique... Mais on peut admettre que l'ordre est une personne morale publique sans lui appliquer pour cela l'ensemble des règles restrictives qui s'appliquent aux établissements publics *stricto sensu*. A la différence de ces derniers, en effet, il n'est pas une personne morale publique englobée dans les services *administratifs*... »

Nous n'entendons pas assimiler la situation des commissionnaires à celle des avocats ; la notion d'organisme de droit public est un complexe de droit qui ne peut s'inscrire dans des formules passe-partout. Nous nous contenterons plus simplement de remarquer d'abord que la voie conduisant au secteur juridique intermédiaire des groupements de particuliers collaborant à la fonction publique, semble être déjà jalonnée par la doctrine. Nous conviendrons cependant, pour revenir aux règles positives s'appliquant à la Bourse de commerce que, dans ce milieu nécessitant la collaboration de plusieurs professions, la Chambre de commerce, organe public de la représentation

(1) LÉON MICHOD, *La Théorie de la personnalité morale*, tome I, 1924, p. 258.

consulaire, était toute désignée pour être chargée de l'administration du service et que la Compagnie des commissionnaires, groupement professionnel, ne pouvait intervenir qu'afin d'imprimer toute son efficacité à la collaboration indispensable de ses membres au service public. En définitive, dans l'état actuel des dispositions législatives et jurisprudentielles, la Compagnie des commissionnaires, malgré son rôle de surveillance et de discipline s'étendant d'ailleurs exclusivement à ses membres, et *étant donné qu'elle ne participe en aucune façon à la direction du service public*, demeure un rouage de droit privé.

L'approbation des statuts par la Chambre de commerce ne modifie pas la nature juridique de la Compagnie des commissionnaires. Cette approbation a été instituée pour permettre à l'autorité publique de se rendre compte, à toutes fins utiles, si les statuts mettent bien au service de la Compagnie tous les moyens dont elle doit disposer pour accomplir intégralement la tâche qui lui incombe dans l'intérêt du service et conformément à la réglementation en vigueur. Or dans l'arrêt *Finaz* (supra p. 109) le Conseil d'Etat a déclaré que le droit de contrôle du ministre des finances sur les délibérations des chambres syndicales d'agents de change n'avait pas pour but, ni pour effet, de ranger ces organismes syndicaux parmi les autorités administratives. L'approbation par une chambre de commerce des statuts d'un syndicat surveillé présente un degré moindre dans l'échelle des valeurs juridiques de droit public, que la décision d'un ministre à l'égard d'une délibération réglementaire d'une chambre syndicale d'officiers ministériels.

Par contre, l'acte de la Chambre de commerce, autorité administrative, approuvant ou refusant d'approuver tout

ou partie des statuts de la Compagnie, ressortit au contentieux de la juridiction administrative. Cette compétence résulte des arrêts rendus postérieurement à l'arrêt *Finaz* (Affaires *Passion* et *Jolivet*, supra p. 111).

Recrutement de la Compagnie.

Le règlement général édicte d'une part qu'aucun étranger ne peut faire partie de la Compagnie des commissionnaires à moins d'une autorisation spéciale accordée par le Ministre du commerce, et d'autre part que les statuts de la Compagnie devront fixer notamment, quant à l'admission des sociétés commerciales, le minimum de capital social qui devra être exigé, en tenant compte de la forme juridique des sociétés. Pour toutes les autres conditions d'admission, le règlement général renvoie aux statuts de la Compagnie.

Les statuts précisent les conditions requises pour acquérir la qualité de membres de la Compagnie. Il faut : présenter toutes garanties de compétence et d'honorabilité ; être français ou être naturalisé français depuis cinq ans au moins, sauf la dérogation prévue par le règlement général et ci-dessus indiquée ; jouir de la plénitude de ses droits civils ; être domicilié à Paris ; être inscrit au registre du commerce ; se trouver *in bonis* ; prendre l'engagement de n'avoir comme associé ou collaborateur, à quelque titre que ce soit, que des personnes dont la moralité est irréprochable ; verser un droit d'admission ; être admis par le Conseil de direction.

Toute personne demandant son admission doit être présentée par deux membres de la Compagnie, pris en dehors des membres du Conseil de direction et de leurs associés.

Elle doit signer une déclaration formelle d'adhésion aux règlements et statuts concernant les marchés réglementés ainsi que l'engagement de se soumettre aux décisions prises par les organismes directeurs des marchés.

Le Conseil de direction ne statue sur la demande d'admission qu'après une enquête sur les antécédents commerciaux ou professionnels du demandeur et sur sa situation actuelle. Il est prévu également un affichage préalable de la demande au tableau spécial, pendant quinze jours, délai à l'expiration duquel les observations ne sont plus recevables. La décision prise n'est jamais motivée.

Les statuts indiquent les conditions auxquelles doivent répondre les sociétés et leurs dirigeants pour faire partie de la Compagnie. Notamment, les sociétés commerciales, autres que les sociétés en nom collectif ou en commandite simple, doivent : être françaises, avoir un conseil d'administration ou de surveillance composé uniquement de Français et n'avoir pour directeurs ou gérants que des Français ou des personnes dont la naturalisation remonte à cinq ans au moins. D'autre part, les gérants des sociétés à responsabilité limitée ou en commandite par actions, ainsi que le président du conseil d'administration et l'administrateur-délégué des sociétés anonymes, ont à présenter des garanties de nature personnelle, au double point de vue de la compétence et de l'honorabilité.

L'avoir minimum et liquide exigé (capital entièrement versé pour les sociétés) est d'un million de francs pour les personnes se présentant seules ou pour les sociétés en nom collectif et de deux millions pour toutes les autres sociétés.

De ces dispositions résulte que la liberté du courtage en marchandises, proclamée par la loi du 18 juillet 1866,

est respectée. Aucun monopole n'est institué, le nombre des commissionnaires n'étant pas limité et les conditions d'admission ayant été nettement précisées. Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de direction est réduit à l'application de ces conditions au cas particulier du candidat qui doit obligatoirement y satisfaire dans l'intérêt du service. L'autorité publique a d'ailleurs le droit de modifier l'une des conditions d'admission, si l'intérêt général l'exige, mais la décision est générale et impersonnelle. Elle a en outre le devoir de veiller, par l'intermédiaire de son service du contrôle ou par tout autre moyen, à ce que les commissionnaires n'aient pas cessé de remplir les conditions prescrites et, dans le cas contraire, d'exclure l'intéressé des marchés réglementés. Il est d'ailleurs à noter que la Compagnie des commissionnaires a le pouvoir de prononcer la radiation d'office de cet individu, mesure qui revient à l'exclure du marché. Tout porte à croire que la Compagnie ne peut pas faillir à cette tâche, car nul ne doit ignorer, même un étranger de la bourse de commerce, que le plus dangereux adversaire des commissionnaires est le commissionnaire de mauvaise foi.

Fonctionnement de la Compagnie.

L'assemblée générale de la Compagnie se réunit sur l'initiative du Conseil de direction ou sur la demande écrite signée par le tiers au moins des membres. Elle délibère sur les questions intéressant la profession et elle élit les membres du Conseil de direction.

Ce Conseil est l'organe exécutif et de direction de la Compagnie. Il est investi des pouvoirs les plus étendus pour la gestion et la défense des intérêts de la Compagnie,

tant matériels que moraux ; il est chargé d'assurer le respect des obligations incombant aux commissionnaires et, d'une façon générale, de veiller à ce que la profession de commissionnaire soit exercée avec toutes les garanties que réclame l'intérêt public. A cet effet, le Conseil de direction dispose, non seulement d'un pouvoir disciplinaire d'ordre syndical, mais également d'un pouvoir disciplinaire réglementaire, institué en vue d'assurer le bon fonctionnement des marchés réglementés et sur lequel nous reviendrons dans un chapitre spécial. Le Président du Conseil de direction exerce toutes les actions au nom de la Compagnie.

Les membres du Conseil de direction, au nombre de 12, sont élus pour trois ans et sont agréés par la Chambre de commerce de Paris ; la répartition des sièges est effectuée de façon à assurer aux marchés une représentation proportionnée à leur importance. Le Conseil de direction nomme un bureau composé d'un président, de deux vice-présidents et d'un rapporteur-trésorier. Les décisions du Conseil sont prises à la majorité absolue des membres présents dont le nombre ne doit pas être inférieur à sept. Le Commissaire du gouvernement près la Bourse de commerce de Paris peut assister aux séances auxquelles il doit être convoqué.

**

Nous avons étudié, dans ce chapitre, le problème de la collaboration des commissionnaires sur les marchés réglementés, au seul point de vue juridique, en nous abstenant de faire intervenir les questions de fait. Qu'il nous soit cependant permis d'ajouter que les commissionnaires, conscients de leur devoir, n'ont pas démenti — dans leur

ensemble — la confiance que l'autorité publique avait placée en eux. Sous la forte et aimable autorité de leur Président, M. Auguste Dupuis, dont l'intelligente participation à l'élaboration des règlements en 1935 avait été unanimement appréciée, le juste équilibre que les commissionnaires ont su maintenir entre leur rôle semi-public et les intérêts de leur négoce constitue une belle pierre apportée à l'édifice inachevé de la collaboration des particuliers aux services publics.

CHAPITRE VII

LES COMITÉS TECHNIQUES

L'institution des comités techniques sur les marchés réglementés de la Bourse de commerce de Paris est un deuxième exemple, non moins remarquable que le précédent, de la collaboration des individus avec l'administration.

Dans la période antérieure à 1913, les règlements étaient établis par les syndicats et la direction des marchés était assumée par leurs chambres syndicales. En 1913, l'autorité publique se réserva le droit exclusif d'élaborer les règlements, mais les chambres syndicales continuèrent à diriger les marchés. Il est alors apparu fort justement aux auteurs de la réorganisation de 1935 que le fonctionnement des marchés réglementés, touchant à l'intérêt général, devait être nettement dissocié de l'activité des syndicats dont le but ne pouvait concerner que la sauvegarde d'intérêts particuliers.

Aussi la Chambre de commerce de Paris décida-t-elle de constituer, sur chaque marché, un comité technique

ayant pour attribution générale d'assurer le bon fonctionnement du service. A côté de ce comité technique existe d'ailleurs encore le syndicat du marché, mais son activité n'intéresse plus directement notre sujet. Il est en effet maintenant un groupement interprofessionnel s'occupant uniquement des intérêts professionnels de ses membres, en pleine liberté syndicale et, partant, en dehors de toute réglementation des marchés à terme.

La création des comités techniques n'a soulevé aucune objection, aussi bien de la part des juristes que des praticiens de la Bourse de commerce — commissionnaires et professionnels — qui, dès la première heure, accueillirent favorablement cette mesure susceptible d'associer les divers intérêts engagés sur chaque marché à la direction de ce marché.

Avant d'aborder l'étude du problème juridique posé par cette institution, il nous paraît préférable de procéder à la description de ces organismes, en examinant leur organisation et leurs attributions.

Organisation des comités techniques.

L'un des buts essentiels des comités techniques consiste donc à assurer une liaison constante et officielle entre les intérêts engagés par le fonctionnement des marchés à terme. La composition des comités techniques est le reflet de cette idée de principe.

Le public organisé des bourses de commerce comprend essentiellement des intermédiaires et des professionnels (industriels, négociants, producteurs), aussi le règlement général des marchés réglementés indique-t-il que chaque

comité technique est composé de membres de la Compagnie des commissionnaires, de représentants du commerce et de l'industrie, de représentants des producteurs agricoles. Les commissionnaires forment la moitié de son effectif.

Les commissionnaires sont désignés par les syndicats privés des marchés, sur avis conforme du Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires. Les représentants du commerce et de l'industrie sont choisis par les groupements professionnels compétents, désignés à cet effet par les règlements spéciaux des marchés. L'Assemblée permanente des Présidents des Chambres d'agriculture effectue cette même désignation pour la représentation des producteurs agricoles, sauf sur le marché des caoutchoucs bruts où la désignation est faite par les syndicats des producteurs.

Le règlement général, avec le souci d'adapter parfaitement la composition de chaque comité technique aux nécessités du marché correspondant, laisse au règlement particulier de chaque marché le soin de fixer la composition numérique du comité et de déterminer l'importance relative de chaque catégorie professionnelle pour les membres autres que les commissionnaires. A titre d'exemple, le comité technique du marché des sucres blancs comprend : cinq commissionnaires, trois représentants du commerce et de l'industrie, deux délégués agricoles.

Les membres de chaque Comité sont désignés pour une durée de trois ans qui peut être renouvelée. Le renouvellement a lieu annuellement par tiers. Les comités de la plupart des marchés, pour délibérer valablement, doivent réunir la moitié de leurs membres, dont au moins deux membres de la Compagnie des commissionnaires ; les

décisions sont prises à la majorité des suffrages exprimés. Le président, qui a voix prépondérante en cas de partage, est choisi parmi les commissionnaires.

Attributions des comités techniques.

Les comités techniques sont chargés d'assurer la *direction technique* des marchés, et de réaliser, sur chaque marché, la *pénétration interprofessionnelle* des intérêts qui s'y trouvent engagés.

Chaque comité élabore, notamment, le règlement spécial du marché qui le concerne ; il y précise, dans le cadre des principes formulés dans le règlement général, les conditions techniques de fonctionnement propres au marché. Les règlements spéciaux, après avis de la Commission représentative des intérêts généraux, doivent être approuvés par la Chambre de commerce de Paris, puis homologués par arrêté du ministre du commerce.

Les comités techniques doivent également : proposer aux autorités compétentes toute modification aux règlements des marchés, lesquels ne peuvent être, en tout état de cause, modifiés qu'après consultation du comité intéressé ; interpréter les usages et règlements lorsqu'il se produit des doutes, contestations ou difficultés sur leur application ; veiller au respect de toutes les dispositions légales et réglementaires se rapportant aux marchés réglementés ; signaler au Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires les infractions qu'ils constatent, après en avoir adressé avis à la Chambre de Commerce.

En outre, ils assument les nombreuses fonctions qui leur sont dévolues par les règlements, notamment en ce

qui concerne : l'admission annuelle des entrepôts des marchés; la surveillance des liquidations de fin de mois pour éviter les étranglements des marchés; la fixation quotidienne des cours servant de base aux appels des marges; la confection et la garde des types des marchandises sur certains marchés; la direction des expertises; les décisions à prendre en cas de sinistre, incendie ou tout autre événement détruisant les marchandises entreposées; la détermination des cours de compensation sur la base desquels les marchés seraient résiliés en cas de mobilisation générale ou de suspension officielle des opérations; la fixation des taux de commission, etc...

Comme on peut le constater, ces attributions sont nombreuses et certaines d'entre elles sont d'une importance capitale; d'ailleurs en l'absence de disposition réglementaire contraire, la compétence des comités techniques est présumée en tout ce qui touche à la direction des marchés. Le règlement général stipule expressément cette règle, quand il dispose que les comités peuvent « d'une façon générale, prendre toutes les mesures propres à assurer le fonctionnement régulier des marchés dont ils ont la charge et la direction ».

Fondement juridique des pouvoirs des comités techniques.

Il ressort de l'exposé précédent que les comités techniques sont composés de particuliers. D'autre part ils ont reçu des pouvoirs de décision et de direction qui en font des organes directeurs des marchés réglementés. Il convient de rechercher le fondement de cette collaboration au service public.

Les attributions des comités techniques ne se fondent-elles pas sur une délégation de pouvoirs de la Chambre de commerce ? Cette thèse a été soutenue et nous tenons à la réfuter, dans la mesure où elle nous conduirait à conclure que l'acte portant création des comités techniques est irrégulier.

Les exemples de délégation de pouvoirs sont en effet peu nombreux dans notre droit administratif. Le plus fréquent est la délégation des pouvoirs du maire. Or, ce sont les articles 82 et 84 de la loi du 5 avril 1884 qui l'a instituée et ces dispositions doivent être scrupuleusement observées (C. E. 27 juin 1902. Lebon, p. 474). S'agissant du préfet, la délégation de pouvoirs est prévue d'une manière aussi formelle par le décret du 10 septembre 1926.

A l'inverse, en cas de silence des textes, le Conseil d'Etat a toujours annulé les délégations de pouvoirs émanant d'autres autorités publiques que le Chef de l'Etat. C'est ainsi que par un arrêt rendu le 26 mai 1911 (D. P. 1913. 3. p. 83), il a annulé un arrêté pris par le préfet de Constantine, sur délégation de pouvoirs du gouverneur général de l'Algérie, pour le motif qu'en l'absence de toute disposition réglementaire l'y autorisant, le gouverneur ne pouvait déléguer des droits qui lui avaient été conférés par l'article 15 du décret du 13 septembre 1904.

Antérieurement d'ailleurs, M. Romieu, alors commissaire du gouvernement, avait, par ses conclusions rendues à l'occasion de l'affaire *Mogambury* (D. P. 1893. 3. p. 1), fait fixer la jurisprudence de la Haute Assemblée d'une manière définitive : « ...Nous estimons, disait-il, que si les fonctionnaires n'ont pas le droit de déléguer eux-mêmes les fonctions dont ils sont investis, et si, par conséquent, la délégation faite par les ministres aux sous-

secrétaires d'Etat, en l'absence d'une autorisation du Chef d'Etat est d'une légalité incontestable, il appartient au Président de la République d'effectuer lui-même cette délégation... »

La question de la délégation des pouvoirs s'est également posée dans l'ordre judiciaire. La même solution a été adoptée. En l'absence d'un texte, aucune délégation n'est possible (Cf. art. 145, 255, 305, 326, 1.035 du Code de Procédure civile et art. 256, 266, 293 du Code d'Instruction Criminelle).

Une chambre de commerce n'a donc pas le droit de déléguer les pouvoirs qui lui ont été dévolus. Mais nous affirmons que la création des comités techniques n'a pas été accompagnée d'une délégation de pouvoirs.

La Chambre de commerce de Paris a reçu, en effet, la double mission générale d'élaborer les règlements des marchés et de surveiller leur application; il est facile de s'assurer qu'en l'occurrence elle n'a délégué ni l'une ni l'autre de ces attributions aux comités techniques. D'une part, ces organismes n'établissent pas les règlements, ils peuvent les préparer, ou proposer des modifications, ou émettre un avis quand le projet de modifications n'émane pas de leur initiative. D'autre part, ils sont surtout des organes de fonctionnement, mais ils n'ont aucun pouvoir de contrôle. Si, aux termes du règlement général, ils doivent signaler au Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires les infractions qu'ils constatent, ils ont aussi à en adresser l'avis à la Chambre de commerce et la suite qui est donnée à leur communication se déroule selon la procédure réglementaire des affaires disciplinaires. Ce rôle de contrôle est donc pour eux accessoire et non exclusif. C'est d'ailleurs pour leur

enlever toute compétence en matière de surveillance générale des marchés, qu'au moment de l'élaboration du règlement général fut rejetée une proposition des commissionnaires tendant à placer les règlements sous le contrôle de la Chambre de commerce de Paris « par l'entremise des comités techniques ».

Par ailleurs, la compétence en matière de direction des marchés n'a pas pu faire l'objet d'une délégation de pouvoirs, pour la raison péremptoire que cette compétence n'a jamais appartenu à la Chambre de commerce, laquelle n'a même à aucun moment exprimé la volonté de se l'attribuer, puisqu'au contraire, son intention a été, en constituant les comités techniques, de faire rendre son plein effet à la collaboration interprofessionnelle de la Bourse de commerce. L'arrêt du Conseil d'Etat du 4 juin 1937, que nous avons déjà cité (p. 117), ne laisse aucune équivoque à cet égard. Le litige avait été causé par l'application de la loi du 10 juillet 1933, portant fixation d'un prix minimum pour le blé; or, l'obligation de fixer les cours de compensation, qui est maintenant intégrée dans les attributions des comités techniques, incombait alors aux chambres syndicales et l'arrêt considère « qu'il résulte des dispositions législatives et réglementaires... que c'est à la Chambre syndicale du commerce des blés à Paris, et *non à la Chambre de commerce de Paris*, qu'il appartenait de fixer les cours de compensation... »

En l'absence d'une délégation de pouvoirs de la Chambre de commerce, à quelle source furent donc puisés les pouvoirs de direction des marchés constituant la fonction organique des comités techniques ? Ces pouvoirs n'ont pas été institués par les règlements actuellement en vigueur, ils existaient — comme nous venons de le cons-

tater — antérieurement à l'année 1935 et ils se référaient alors aux usages des marchés réglementés. Les attributions relatives à la direction des marchés ont appartenu, jusqu'en 1913, aux syndicats par une collaboration de ces groupements avec l'administration où l'ingérence était caractérisée (supra p. 99) ; par application du décret du 21 juin 1913, les syndicats se virent confirmer *réglementairement* leurs pouvoirs de direction, après que l'homologation ministérielle des règlements en vigueur fut intervenue. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 4 juin 1937 que nous venons de rappeler, n'a pas contesté la légalité des dispositions réglementaires confiant à la Chambre syndicale du commerce des blés à Paris le droit de fixer les cours de compensation, droit qui, déclare l'arrêt « résulte des dispositions législatives et réglementaires susmentionnées... » et, parmi ces dispositions, un considérant vise les « articles 81 et 82 du règlement du marché des blés de Paris, homologué par le Ministre du commerce et de l'industrie, en exécution du décret du 21 juin 1913... »

Ce même décret conférait aussi à une autorité publique, en l'espèce la Chambre de commerce, le droit de modifier ou de refondre ces règlements dans la mesure où elle le jugeait nécessaire et singulièrement, elle pouvait confier, par cette voie réglementaire, la direction des marchés à tels organes qu'elle estimerait mieux adaptés que les syndicats aux besoins des marchés, sous réserve que ces modifications eussent reçu l'homologation ministérielle. Nous ne décelons aucune trace de délégation de pouvoirs de la part de la Chambre de commerce, mais nous enregistrons à nouveau la manifestation de la compétence de cette Compagnie consulaire en matière d'organisation de la

Bourse de commerce. Des restrictions étaient cependant imposées à l'action réformatrice de l'autorité compétente : cet aménagement réglementaire, se traduisant par la fixation des attributions des comités techniques, ne devait pas toucher aux compétences de la hiérarchie administrative, ni porter préjudice aux droits des tiers.

Ces conditions restrictives méritent quelques commentaires. Des règles conditionnant les rapports des pouvoirs législatif et exécutif, il résulte que le Chef de l'Etat n'a pas la compétence de créer, de sa propre initiative, des conseils ou comités composés de collaborateurs désignés par lui et n'ayant pas à l'égard des tiers un rôle exclusivement facultatif. Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Chambre syndicale* du 19 février 1904 que nous reproduisons partiellement d'autre part (p. 234), a admis la régularité du décret instituant les conseils du travail en fondant sa décision sur le fait essentiel que ces conseils n'avaient reçu que des attributions consultatives, mais le juge administratif a groupé sous ce motif plusieurs idées.

Il a d'abord entendu exprimer, par cette formule, qu'un décret ne pouvait avoir pour résultat de substituer un nouvel organisme aux administrations existantes. Le Commissaire du gouvernement remarque dans ses conclusions que le ministre « n'a pas voulu priver les administrations intéressées, d'aucune liberté, ni leur imposer aucune obligation, qu'il a eu uniquement en vue de leur procurer certaines facilités », ce qui revient à affirmer qu'un simple décret ne peut pas modifier les dispositions contenues dans les lois et les règlements d'administration publique. Or, aucune attribution n'a été dévolue à un comité technique des marchés au détriment d'une administration, il n'y a pas eu à proprement parler création d'une fonction

publique, et la nouvelle répartition des compétences se réfère à l'organisation intérieure du service public.

Par ailleurs, l'arrêt du Conseil d'Etat signifie que le fonctionnement d'un organisme institué par le pouvoir réglementaire ne doit pas porter atteinte à la liberté et aux droits individuels des tiers. La constitution des comités techniques n'a pas modifié la situation des tiers dans leurs rapports avec la Bourse de commerce; quant aux syndicats, nous savons qu'ils n'étaient pas des tiers vis-à-vis du service public.

Le fondement juridique des comités techniques et de leurs pouvoirs nous paraît donc solidement établi. Notre thèse concorde d'ailleurs avec un avis émis par le Comité de législation commerciale, organe juridique consultatif, placé près du ministère du commerce; cet avis portait, en une forme laconique, que la création des comités techniques ne soulevait aucune difficulté et pouvait être réalisée dans le cadre des lois existantes.

Nature juridique des Comités techniques.

Les comités techniques n'ont pas été constitués sous l'une des formes des groupements de droit privé; ce ne sont pas des sociétés, ni des syndicats, ni des associations déclarées. Il est difficile d'imaginer qu'un syndicat ou une association ait son activité intégralement limitée par des règlements administratifs et que, d'autre part, un semblable groupement ait la possibilité de prendre des mesures s'étendant à des tiers; ces anomalies juridiques sont d'ailleurs à l'origine de la réorganisation effectuée par la Chambre de commerce de Paris. D'un autre côté, les comités techniques sont composés de particuliers qui

ne peuvent être assimilés à des agents publics. La question se pose alors de savoir quelle est la nature juridique de ces organismes.

Les comités techniques ont été créés par le règlement général des marchés réglementés, c'est-à-dire par un acte administratif et à l'origine de leur constitution n'apparaît aucune intervention des particuliers. Nous retrouvons, dans son application au cas d'un organe de service public, le critérium de l'initiative de la création que nous avons dégagé précédemment, en recherchant le caractère des bourses de commerce. Il résulte de cette remarque que l'initiative de l'institution des comités techniques a été prise par l'autorité publique et non par des individus, et nous savons que ce trait est de nature à caractériser un organisme public.

Il ne semble pas, par ailleurs, que ces comités soient investis de la personnalité morale. Si la Chambre de commerce peut, en vertu de sa mission concernant l'organisation et le fonctionnement de la Bourse de commerce, créer un organe des marchés réglementés dans l'intérêt du service, si elle peut aussi lui attribuer, avec une large autonomie, des pouvoirs de décision et d'exécution, parce qu'en opérant ainsi elle ne fait que consacrer une situation existante sur les marchés réglementés sans porter atteinte aux compétences administratives ni à la liberté des tiers, il paraît difficile par contre de soutenir qu'elle ait la possibilité de puiser dans la législation en vigueur le pouvoir de conférer la personnalité juridique à un organisme de la Bourse de commerce. En droit public français, la personnalité morale est, en effet, nécessairement fondée, directement ou indirectement, sur une loi. A notre avis, cette question est d'ailleurs théoriquement secondaire, car

il est indifférent de savoir quant à la gestion des marchés, si un patrimoine spécial est ou non affecté à l'organisme de direction; elle ne pourrait prendre pratiquement de l'importance qu'en cas de recours exercé contre une décision d'un comité technique et ce problème fera l'objet de développements ultérieurs.

Après l'examen des conditions de la création des comités techniques, le critérium de leur organisation et de leur fonctionnement est également susceptible de nous fournir des indications probantes. Le fait que les membres des comités techniques ne sont pas des agents publics n'est pas un indice déterminant. Il faut distinguer entre l'organe et les individus le composant. L'organe demeure tant que dure la fonction; les individus passent et n'exercent la fonction qu'en conservant leur titre. Par leur organisation, les comités techniques font participer leurs membres à la gestion du service public; ces membres sont des collaborateurs de service public.

La collaboration des particuliers au service public se présente sous des aspects les plus divers. Nous en avons dégagé (p. 189) l'une des conditions essentielles, de laquelle résulte que ces individus, quand ils opèrent à l'intérieur du service, sont dans une situation réglementaire où la liberté est limitée. Ce principe nous conduit à examiner comment fonctionne cette collaboration au sein des comités techniques.

Un premier point est à noter : les comités techniques ne défendent pas les intérêts de leurs membres, pas plus d'ailleurs qu'ils ont à veiller sur les intérêts des groupements gravitant autour de la Bourse de commerce. Ils assurent le fonctionnement des marchés fréquentés à la fois par les collaborateurs du service et par des tiers. Si nous exami-

nous la liste des attributions des comités techniques, nous constatons qu'un grand nombre d'entre elles impliquent la compétence de prendre des décisions s'appliquant indistinctement à tous les intéressés : aux membres des associations déléguant des représentants à ces comités, comme aux commissionnaires, aux professionnels et aux non-professionnels opérant sur les marchés. Ces décisions sont donc très souvent impersonnelles et elles sont toujours exécutoires et unilatérales. Le particulier atteint par elles doit l'obéissance préalable avant d'en demander la nullité. Si, par exemple, un magasin est radié, par le comité technique, de la liste des entrepôts du marché, les marchandises du marché ne peuvent plus y être stockées. De même, dans le cas de suspension officielle des opérations, les contrats sont obligatoirement liquidés sur la base des cours de compensation fixés par les comités techniques, quelle que soit, à ce sujet, l'opinion des contractants. Ces caractéristiques montrent bien que les décisions des comités techniques sont des actes exorbitant du droit privé. Leurs pouvoirs de décision et d'exécution placent ces organismes au sommet de la collaboration des individus avec l'administration.

Si la Chambre de commerce de Paris n'a pas réglementairement la compétence en matière de direction des marchés, la haute surveillance du service, par contre, lui incombe. Les comités techniques, malgré leur indépendance relative, sont placés sous la tutelle de la Chambre de commerce et naturellement sous la direction suprême du gouvernement.

Toutes proportions gardées, car un comité technique n'est pas un établissement public, ni un service public, mais un rouage de service public, la situation de cet orga-

nisme rappelle d'une certaine manière celles des associations syndicales et des concessionnaires de service public.

Les associations syndicales sont des établissements publics qui ont reçu légalement des pouvoirs très étendus quant à l'exécution des travaux dont ils ont la charge : droit de contrainte de la majorité sur la minorité des propriétaires intéressés, lors de la constitution de l'association ; droit d'expropriation ; cotisations considérées comme taxes publiques, etc... Leurs membres n'en demeurent pas moins des particuliers, mais nous avons insisté, dans le chapitre précédent, sur le caractère public des organes de direction de ces associations.

Le concessionnaire de service public se trouve dans une situation juridique différente ; sa fonction prend naissance dans le contrat de concession dont la complexité a donné lieu aux commentaires de nombreux auteurs. Il nous suffit d'ailleurs de constater qu'un concessionnaire n'est pas un agent public, et que l'usager est, vis-à-vis du service, dans une situation juridique générale et impersonnelle (1). La plupart des publicistes rejettent, en ce qui concerne la nature juridique des rapports de l'usager et du service public, la théorie du contrat d'adhésion ou de guichet. L'autorité publique, en effet, fixe unilatéralement les règles de fonctionnement du service et le concessionnaire ne peut, en droit, déroger à ces règles en faveur d'un usager ; celui-ci n'a que le droit d'exiger que le service fonctionne à son profit dans les conditions légales et réglementaires.

(1) Voy. notamment : GASTON JÈZE. *Les Principes généraux du droit administratif*, tome III, 1926, p. 11.

Les comités techniques doivent prendre des mesures d'exécution dans le respect des règlements, à l'effet d'assurer le fonctionnement des marchés, au même titre qu'un concessionnaire exploite un service public selon les clauses du contrat de concession qui présente, par certains côtés, les attributs d'un règlement administratif. Ils ont aussi des pouvoirs d'exécution et de décision comme les associations syndicales. Les conditions d'existence de toutes ces institutions de droit public s'enchaînent et constituent les différentes faces d'une même question : celle de la collaboration au service public.

Voici d'ailleurs un autre sujet de comparaison situé plus près encore de notre cas : il concerne la commission administrative de la Bourse de travail de Paris. Les bourses de travail, lorsqu'elles sont créées par des syndicats professionnels sans intervention de l'autorité administrative, sont des organismes privés, mais elles perdent ce caractère quand elles prennent la forme d'établissements municipaux dont la surveillance est exercée par l'autorité publique. Aucune loi spéciale ne régit d'ailleurs les bourses de travail qui ne peuvent se prévaloir que de l'article 5 de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats, dont l'objet ne laisse pourtant pas présumer une intervention des pouvoirs publics en cette matière. C'est en raison de l'importance de ces réunions de syndicats, *notamment au point de vue de l'ordre public*, que le gouvernement transforma les bourses de travail en véritables services publics. Le décret du 28 décembre 1889, rendu en Conseil d'Etat, a déclaré d'utilité publique l'établissement, à Paris, d'une Bourse de travail. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt que nous examinons ci-après, qualifie cette entreprise d'établissement municipal. Le décret du 18 juillet 1900, abrogeant celui du

7 décembre 1895, organise cette bourse du travail ⁽¹⁾. Celle-ci a pour objet de faciliter les transactions relatives à la main-d'œuvre et « de concourir à l'éducation technique et économique des syndicats professionnels ouvriers ». Ces syndicats sont admis à occuper un local dans la bourse de travail, où ils jouissent d'un certain nombre d'avantages, mais cette admission n'aliène pas leur liberté d'administration.

Sans vouloir exagérer outre mesure la comparaison, on peut remarquer que, dans ses grandes lignes, l'organisation de la Bourse de travail de Paris présente — au point de vue juridique — quelques analogies avec celle de la Bourse de commerce. Un règlement général, délibéré par une autorité publique, le Conseil municipal de Paris, arrête les mesures propres à assurer le bon fonctionnement de l'établissement. Le préfet de la Seine est chargé notamment de la surveillance de la Bourse, il nomme aux emplois administratifs, il veille à l'observation des décrets et règlements. Le préfet est représenté à la Bourse par un employé faisant fonction de régisseur. Une commission administrative, composée de quinze membres élus par les délégués des syndicats admis à la Bourse, est chargée de l'administration générale de l'établissement et examine toutes les questions relatives à son fonctionnement. Cette commission n'est pas apparemment une personne morale. Son pouvoir de direction ne s'applique d'ailleurs, sous

(1) Le décret du 18 juillet 1900 a été modifié par les décrets des 11 août 1905, 16 octobre 1908 et 11 décembre 1922. Ces nouvelles mesures sont de nature à faciliter l'exécution du décret de 1900, mais elles ne changent pas la structure de l'organisation de la Bourse de travail de Paris.

réserve de respecter les règlements en vigueur, qu'aux personnes ayant accès à la Bourse, en particulier, elle se prononce sur l'admission ou l'exclusion des syndicats.

C'est ainsi que, par décision en date du 7 janvier 1902, la Commission administrative avait exclu de la Bourse de travail de Paris, le Syndicat des femmes typographes et le 15 avril de la même année, le préfet de la Seine avait refusé de faire droit à la demande d'annulation de cette décision. Un recours fut formé devant le Conseil d'Etat. L'annulation de la première décision pour détournement de pouvoir et de la seconde décision pour méconnaissance de pouvoir (arrêt du 23 décembre 1904. Lebon, p. 861), est une question d'espèce qui se situe en dehors de notre sujet; par contre, il est pour nous du plus haut intérêt de noter que le Conseil d'Etat a déclaré sa compétence à propos d'un acte pris par la commission administrative, organe directeur de la Bourse de travail de Paris. En opposition avec un jugement du Tribunal civil de la Seine intervenu dans la même affaire, le 11 février 1903, le Conseil d'Etat a d'ailleurs reconnu la nature publique de cette commission en considérant qu'elle « a été appelée à exercer... sous réserve des droits conférés au préfet de la Seine... des pouvoirs administratifs ».

Cet arrêt vient appuyer notre conclusion. En résumé, un comité technique de la Bourse de commerce de Paris est composé de collaborateurs de l'administration désignés par les associations intéressées à la bonne marche du service; il prend des mesures générales et impersonnelles en conformité avec les dispositions de règlements publics; ses membres exercent leur fonction, en toute indépendance, à l'intérieur d'un rouage de direction de service public, sous la haute surveillance de l'autorité publique. Aussi consi-

dérons-nous que les comités techniques s'apparentent aux organismes de droit public.

Les décisions des comités techniques ressortissent-elles à la compétence des tribunaux administratifs? C'est une autre question, ou plutôt une question qui ne coïncide pas exactement avec la précédente. Il existe, en effet, un certain nombre de services publics qui ne sont pas soumis entièrement au régime juridique administratif, généralement ceux qui fonctionnent de la même manière qu'une entreprise privée. Afin de dégager ce dernier trait, en l'absence d'un texte, les juges appliquent très souvent une méthode identique à celle que nous venons de suivre. Ils recherchent à déterminer l'intention du créateur du service, ils examinent aussi les règles d'organisation et de fonctionnement, et en utilisant tous ces indices, ou quelques-uns seulement, les tribunaux déclarent ou déclinent leur compétence.

Par application des mêmes critères, à l'aide du raisonnement, de la doctrine et de la jurisprudence, nous avons conclu que les comités techniques présentaient les caractères d'organes de droit public, mais nous n'avons pas eu la prétention, à défaut d'arrêts concernant des situations analogues, de préjuger, par voie de déduction, de la décision des tribunaux en cas de litige se rapportant au fonctionnement des comités techniques. L'examen auquel nous nous sommes livrés n'en apparaîtra pas pour cela inutile, si l'on considère surtout qu'il s'est opéré dans un domaine où les incertitudes de la jurisprudence entraînent les hésitations des juges.

Les litiges causés par le fonctionnement des services publics constituent l'un de ces secteurs juridiques où la compétence des tribunaux est le sujet de quelques indécisions.

sions. La notion d'utilité publique, à laquelle se réfère la définition du service public, n'est pas une donnée immuable, mais elle subit une évolution continue comme le concept finaliste qui la caractérise. Elle se modifie dans le sens d'une extension continue et il est naturel d'imaginer que les tribunaux suivent, avec un retard plus ou moins sensible, une progression aussi nettement marquée. Cette remarque se rattache d'ailleurs à une constatation plus générale qui a été relevée par des observateurs les plus avertis, voire même par des « acteurs » de cette évolution : « La jurisprudence administrative, a écrit l'un d'eux (1), évolue sans cesse. Pénétrée de réalisme, elle s'adapte aux nécessités et conserve la souplesse sans laquelle le Conseil d'Etat perdrait son rôle d'arbitrage et de direction ».

Il est même à souligner qu'une difficulté de procédure surgirait au cas où un litige soulevé à l'occasion d'une décision d'un comité technique était porté devant un tribunal de l'ordre judiciaire. Si la décision ne pouvait pas être *directement* attaquée par la voie du contentieux objectif, la question est posée de savoir contre qui l'action serait engagée? Les syndicats de la Bourse de commerce sont exclus de toute contestation de cette espèce, le comité technique n'a pas de personnalité morale, quant à la Chambre de commerce, son pouvoir de tutelle sur la Bourse de commerce ne la fait pas participer à la direction des marchés, ainsi que l'a d'ailleurs fort justement reconnu l'arrêt du Conseil d'Etat cité plus haut (p. 219).

(1) RAPHAEL ALIBERT. *Le Contrôle juridictionnel de l'administration*. Avant-propos.

Sans vouloir articuler nulle prédiction, il ne paraît donc pas original d'émettre l'idée que les tribunaux administratifs, eu égard au fondement de leur mission insigne, se prononceraient dans le sens de leur compétence, en considérant implicitement le rôle moralisateur des règlements de la Bourse de commerce et la nécessité de faciliter le fonctionnement d'un service public par un moyen administratif.

CHAPITRE VIII

LA COMMISSION REPRÉSENTATIVE DES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX

Le règlement général des marchés réglementés a institué une commission dénommée « Commission représentative des intérêts généraux », dont le but est d'assurer la connexion des intérêts économiques généraux et de leur fournir un moyen d'expression autorisé.

Ainsi se complète la collaboration des particuliers au service public de la Bourse de commerce de Paris. La Compagnie des commissionnaires réalise la réunion de tous les commissionnaires, agents principaux du service, et elle veille au maintien de la discipline professionnelle sur les marchés réglementés, avec le concours de la Commission d'appel qui fera l'objet du prochain chapitre. Les comités techniques ont essentiellement la charge de diriger les marchés par une pénétration interprofessionnelle des intérêts qui s'y trouvent engagés. La Chambre de commerce de Paris qui procède elle-même d'une forme complètement évoluée de la collaboration des particuliers avec l'administration, représente le ministre du commerce auprès de la

Bourse de commerce de Paris et, sous la haute direction des gouvernants, établit notamment les règlements des marchés. Cette Compagnie consulaire n'ignore aucune des difficultés que soulève l'exercice de la fonction commerciale, aussi témoigne-t-elle de sa totale compréhension de ses devoirs, en s'entourant des avis de personnes autorisées discutant entre elles au sein d'un organisme consultatif. Tel est le souci auquel répond l'institution de la Commission représentative des intérêts généraux.

Nous aurons à envisager successivement les conditions de la création d'un organe consultatif, la composition et les attributions de la Commission représentative des intérêts généraux.

De la création d'un organe consultatif.

Une question préjudicielle se pose à l'effet de savoir si l'autorité administrative peut créer des organismes à caractère consultatif. Elle n'a pas été résolue sans soulever de nombreuses controverses, mais elle est maintenant réglée dans le sens de l'affirmative. Dans l'affaire *Chambre syndicale des fabricants constructeurs de matériel pour chemins de fer et tramways* (arrêt du 19 février 1904. Lebon, p. 133), le Conseil d'Etat a jugé que la création des conseils régionaux du travail n'outrepassait pas les pouvoirs de l'autorité administrative. Ces conseils étaient chargés, en vertu des décrets simples des 17 septembre 1900 et 27 janvier 1901, de donner des avis sur toutes les questions relatives au travail et de collaborer à des enquêtes ordonnées par les pouvoirs publics. Un recours en nullité, formé contre ces décrets par une

chambre syndicale, se fondait sur plusieurs moyens dont l'un nous intéresse particulièrement en ce qu'il soutenait que l'initiative gouvernementale avait eu pour résultat de créer un véritable service public par un empiètement abusif de l'administration sur le domaine parlementaire. Le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi.

Dans ses conclusions, M. Romieu, Commissaire du Gouvernement, après avoir considéré la fonction consultative des conseils régionaux du travail, déclare : « Enfin, il est difficile de voir sur quel principe de droit public on pourrait se fonder pour refuser au Gouvernement le droit de créer des corps administratifs, composés comme il l'entend, soit de fonctionnaires, soit de personnes quelconques désignées par lui ou élues par telle ou telle catégorie de citoyens, dès lors que ces corps ont un caractère simplement consultatif ou que leur intervention possible dans les rapports des tiers est purement facultative et amiable. Il ne faut pas, en effet, confondre deux points de vue essentiellement différents : celui du juge et celui du Parlement. Le Parlement peut toujours empêcher le Gouvernement de réaliser une réforme qu'il estime inopportune ou qu'il prétend se réserver le soin de réaliser. Mais tant qu'il n'est intervenu aucun texte législatif limitant, en fait ou en droit, les pouvoirs du Gouvernement, celui-ci peut toujours prendre des mesures d'administration qu'il croit nécessaires à l'intérêt général du moment qu'il n'impose aucune obligation à personne, qu'il ne porte atteinte à aucun droit et ne lèse même directement aucun intérêt. S'il peut encourir éventuellement la censure du Parlement, il est à l'abri de l'action juridique des tiers ».

L'arrêt concernant cette affaire reprend ces idées sous une forme plus laconique : « Considérant... que les con-

seils du travail, tels qu'ils ont été institués par ces décrets, sont essentiellement des organes d'information; qu'ils ne sont investis d'aucun pouvoir propre de décision, et que leurs avis, destinés uniquement à éclairer les autorités administratives sur les mesures à prendre dans la limite de leurs attributions, ne sont pas obligatoires pour ces autorités... » et il conclut au rejet du pourvoi.

Cette solution a été contestée à l'époque, elle est cependant en parfaite harmonie avec un principe fondamental de droit public par lequel le domaine départi au pouvoir réglementaire est limité par les lois ordinaires quand elles témoignent de l'intention du Parlement de légiférer en la matière à l'exclusion de toute autre voie, et par les principes coutumiers interdisant à l'administration de réglementer en tout ce qui touche aux libertés individuelles, à la propriété, à l'institution des services publics. Or, les conseils du travail ne viennent en aucuné façon porter atteinte à ce principe, ils pouvaient donc être créés par l'autorité administrative. D'ailleurs, dans les observations qu'il présenta dans la même affaire, le Ministre du commerce a cité quatorze conseils consultatifs qui furent institués par décret entre 1831 et 1888. Plus récemment, le Conseil national économique a été créé par le décret du 16 janvier 1925, dont l'article premier précise que « ...les attributions du Conseil national économique, autonome dans sa composition, sont administrativement d'ordre consultatif. »

Il résulte de cet exposé que la création de la Commission représentative des intérêts généraux de la Bourse de commerce de Paris pouvait être réalisée dans le cadre des lois existantes et c'est dans ce sens que fut donné, au ministre du commerce, l'avis du Comité de législation commerciale.

Composition de la Commission représentative.

Il était d'abord apparu aux auteurs de la réforme réglementaire de 1935 que les membres de la Commission représentative des intérêts généraux devaient être recrutés, en raison de la fonction même de la commission, dans des assemblées traduisant des intérêts économiques, en dehors du cadre exclusivement professionnel. Aussi avaient-ils estimé, dans leur premier projet, que les représentants de la Chambre de commerce de Paris et des Chambres d'agriculture avaient particulièrement la compétence requise pour formuler des avis au nom de l'intérêt général et qu'eux seuls suffisaient à représenter tous les intérêts en présence sur les marchés ; ils proposèrent, de ce chef, la composition suivante : trois membres de la Chambre de commerce de Paris, trois délégués des chambres d'agriculture et le président de la Compagnie des commissionnaires.

Cette formule avait l'avantage de l'homogénéité, elle rencontra cependant des résistances de la part des commissionnaires, ainsi que des producteurs et industriels de province, notamment ceux du marché des sucres. Ces usagers exprimèrent la crainte que cette institution ne vînt limiter les pouvoirs de la Chambre de commerce et en tout état de cause, ils demandèrent à y être représentés. Les agriculteurs et les commissionnaires proposèrent d'admettre dans la commission des délégués des groupements agricoles et industriels représentés aux comités techniques, en faisant valoir que ces délégués assureraient ainsi la liaison entre les organismes de la Bourse de commerce et viendraient apporter dans les discussions le fruit de leur expérience. L'une de leurs propositions indiquait

la formation suivante : deux membres de la Chambre de commerce, deux délégués des chambres d'agriculture, un ou deux membres de chacun des groupements représentés dans les comités techniques, la présidence de la commission revenant de droit à un membre de la Chambre de commerce.

Ce projet n'était pas sans soulever de nombreuses critiques. La Commission représentative ne devait pas constituer une réplique des comités techniques et en y admettant les représentants de tous les groupements intéressés au fonctionnement de la Bourse de commerce, on risquait d'en altérer le caractère. Il pouvait sembler utile d'y faire entrer quelques techniciens des marchés réglementés, il n'en reste pas moins que les membres des établissements publics devaient s'y trouver en majorité. D'autre part, à la suite d'un avis émis par la Commission permanente du Conseil national économique, apparut la nécessité de réserver un siège au Directeur des affaires commerciales et industrielles du Ministère du commerce ; enfin un autre siège devait être attribué au Directeur de l'agriculture du Ministère de l'agriculture.

La combinaison de tous ces projets aboutit à la composition actuelle de la Commission représentative qui est ainsi fixée : quatre membres de la Chambre de commerce de Paris désignés par cette Compagnie ; quatre membres des chambres d'agriculture désignés par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture ; six délégués des groupements d'usagers représentés dans les comités techniques, à raison de trois délégués des groupements industriels et commerciaux désignés par arrêté du ministre du commerce sur la proposition de ces comités et de trois délégués des groupements agricoles désignés dans les

mêmes conditions par arrêté des ministres de l'agriculture et du commerce ; le président de la Compagnie des commissionnaires ou, à son défaut, un délégué de cette Compagnie ; le directeur des Affaires commerciales et industrielles ou son représentant ; le directeur de l'Agriculture ou son représentant.

Il est à remarquer l'investiture ministérielle dont sont l'objet les six membres de la Commission qui ne sont ni fonctionnaires, ni membres d'assemblées officielles.

Les membres de la Commission exercent leurs fonctions pendant une durée d'un an qui peut être renouvelée. La présidence appartient, avec voix prépondérante en cas de partage, à l'un des quatre membres de la Chambre de commerce, désigné par cette Compagnie.

Le président peut appeler à participer, à titre consultatif, aux travaux de la commission et dans la mesure où il le juge utile, les représentants des groupements d'usagers au sein des comités techniques, qui ne seraient pas membres de la Commission représentative.

Attributions de la Commission représentative.

La Commission représentative, ayant pour mission de donner des avis à la Chambre de commerce de Paris sur toutes les questions intéressant les marchés réglementés, est, en somme, un organisme consultatif placé auprès de la Compagnie consulaire.

La Commission émet ses avis, soit de sa propre initiative, soit lorsqu'elle est consultée par la Chambre de commerce ; elles les transmet à la Chambre de commerce et les communique aux comités techniques intéressés. La

Chambre de commerce procède ensuite officiellement à l'examen de ces questions et délibère en toute liberté : les avis de la Commission sont nécessaires à ces délibérations, mais ils ne sont pas obligatoires.

Il résulte de ces attributions générales que la Commission représentative doit être consultée sur toutes modifications à apporter au règlement général et aux règlements spéciaux. En ce qui concerne *l'initiative* de ces modifications, en dehors de la compétence générale de la Chambre de commerce, une distinction est à opérer : la Commission représentative, à l'opposé des comités techniques, a le droit de proposer des modifications au règlement général, tandis que pour les modifications aux règlements spéciaux, les comités techniques ont l'initiative, à l'exclusion de la Commission représentative qui, conformément au règlement général, n'a pas à s'immiscer dans le fonctionnement interne des marchés.

Le contrôle de l'autorité publique s'exerce, comme nous venons de l'indiquer, par la désignation officielle des collaborateurs du service désignés par les comités techniques. En dehors de cette surveillance pratiquée lors du recrutement de son personnel, la Commission représentative, comme il est d'ailleurs de coutume pour tous les organismes consultatifs, jouit d'une certaine indépendance dans son fonctionnement, sous réserve qu'elle reste strictement dans les limites de ses attributions.

Les avis de la Commission représentative ne produisent par eux-mêmes aucun effet juridique et ils ne sauraient faire l'objet d'un recours devant une juridiction quelconque. Cette règle est d'ailleurs générale à l'égard de toutes mesures préparatoires d'une décision et si une irrégularité est constatée dans les travaux de la commission,

l'intéressé ne peut en faire état qu'en attaquant la décision définitive.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est sur ce point constante. Citons quelques arrêts : l'arrêt *Commune de Mustapha* du 3 décembre 1897 (Lebon, p. 738) déclarant que la délibération du Conseil général donnant avis favorable à l'annexion de la commune de Mustapha à la ville d'Alger ne constitue pas une « décision mais une simple mesure d'instruction » ; l'arrêt *Mourlot* du 17 mars 1911 (Lebon, p. 360) concernant un avis du ministre des finances au ministre de l'agriculture ; l'arrêt *Chavegrand* du 30 octobre 1913 (Lebon, p. 1040) rendu à propos d'une enquête prétendue irrégulière ; l'arrêt *Lenoble et Humbert* du 26 novembre 1920 (Lebon, p. 1004) relatif à l'avis d'un conseil général au préfet ; l'arrêt *Gillieron* du 26 décembre 1923 (Lebon, p. 890) portant que « l'avis soutenu dans cette dépêche... n'a pas le caractère d'une décision et ne lui fait pas (à l'intéressée) dès lors grief » ; l'arrêt *Ville de Reims* du 29 février 1928 (Lebon, p. 292) se rapportant à un avis du ministre des Travaux publics à la ville de Reims. Rappelons enfin l'arrêt du 4 juin 1937 (*supra* p. 117) par lequel le Conseil d'Etat a rejeté un recours exercé contre une lettre du Président de la Chambre de commerce de Paris donnant un avis à la Chambre syndicale du commerce des blés.

CHAPITRE IX

SANCTIONS DISCIPLINAIRES ET COMMISSION D'APPEL

Une étude comparative des systèmes disciplinaires appliqués dans les institutions publiques et privées serait susceptible de dénoter, elle aussi, l'absence d'une réelle solution de continuité entre les domaines du droit public et du droit privé.

Les fonctionnaires des administrations de l'Etat et des collectivités publiques sont soumis à une discipline conçue dans le cadre de la hiérarchie administrative, sous l'empire des principes d'autorité que comportent les nécessités vitales des rouages essentiels de la nation.

Les agents ou collaborateurs d'un grand nombre de services publics se trouvent placés dans une situation intermédiaire, entre les fonctionnaires et les particuliers des groupements privés. Les conditions d'exercice de la discipline au sein des organes directeurs des services publics détachés de l'Administration rappellent dans une certaine mesure celles des institutions privées, tels que les établissements d'utilité publique ou les syndicats. Il n'en reste pas moins que l'une des différences essentielles entre le statut disciplinaire des agents ou collaborateurs des ser-

vices publics et celui des membres des groupements privés se réfère à l'impossibilité, pour les gouvernants, de se désintéresser de l'ordonnancement disciplinaire dans les entreprises publiques dont les conditions de continuité et de régularité fonctionnelles sont indispensables à l'ordre et à l'intérêt publics, tandis que la discipline dans les collectivités privées s'exerce sur un terrain où la liberté de conception et d'existence du groupement est la caractéristique dominante.

Au point de vue disciplinaire, des organismes comme la Compagnie des commissionnaires constituent un maillon intermédiaire de la chaîne continue des institutions publiques et privées. En tant que syndicat, elle est investie d'un pouvoir propre sur ses membres, se traduisant par des manifestations qui se rattachent précisément à la *discipline syndicale*. Mais cette Compagnie est un syndicat présentant aussi des attributs d'un ordre spécial : notamment elle réunit réglementairement, à l'exclusion d'autres personnes, tous les commissionnaires des marchés réglementés de Paris, auxquels nous avons reconnu la qualité de collaborateurs de service public ; aussi, à ce titre, l'autorité publique lui a-t-elle conféré le pouvoir d'une *discipline réglementaire*, placée sous le contrôle supérieur de la Chambre de commerce de Paris.

L'article 29 du règlement général des marchés réglementés de la Bourse de commerce de Paris opère nettement la discrimination de ces deux disciplines : « Le Conseil de direction de la Compagnie (des commissionnaires) ... a pour mission : ...d'assurer le respect des obligations réglementaires qui incombent aux commissionnaires. A cet effet, en outre des pouvoirs qu'il peut posséder statutairement pour assurer le respect de son autorité et de la

discipline syndicale, et indépendamment des sanctions qu'il peut ainsi prendre dans les termes du droit commun, il est investi de pouvoirs disciplinaires... »

La discipline syndicale, selon la thèse doctrinale à laquelle on se rallie, a pour objet soit de sanctionner les défauts d'exécution dont les membres se sont rendus coupables quant aux obligations dérivant de leur contrat d'adhésion, soit de punir les infractions aux règles établies en vue de permettre au groupement d'atteindre son but social. En conséquence, qu'elle soit d'essence contractuelle ou institutionnelle, la discipline syndicale de la Compagnie des commissionnaires se situe en dehors de notre étude. Par contre, la discipline réglementaire, imposée par l'autorité publique à l'effet d'assurer le bon fonctionnement du service public des marchés réglementés, nous intéresse au plus haut point et fera l'objet du présent chapitre.

Avant d'entreprendre une analyse détaillée de cette organisation disciplinaire, il ne paraît pas inutile d'exposer succinctement les régimes disciplinaires auxquels sont soumis les agents de change, les banquiers en valeur et les courtiers assermentés, dont les activités se rapprochent de celle des commissionnaires.

Exemples d'organisation disciplinaires.

La Chambre syndicale de la Compagnie des *agents de change* a un pouvoir étendu de surveillance sur tous les membres en exercice de la corporation (décret du 7 octobre 1890). En cas de manquements aux dispositions réglementaires, elle peut, selon la gravité de l'infraction, prononcer contre le délinquant : un blâme, la censure, ou l'interdiction d'entrer à la Bourse pendant une durée d'un

mois au maximum. Ces décisions ne sont pas sujettes à l'appel.

En ce qui concerne les peines les plus graves, la procédure se développe en deux temps : proposition de la Chambre syndicale et décision de l'autorité publique. La suspension, qui ne peut pas excéder deux mois, et la révocation, sont, à la demande de la chambre syndicale, prononcées respectivement par arrêté du ministre des finances et par décret. L'autorité publique peut d'ailleurs prononcer d'office ces deux peines, sur avis toutefois de la Chambre syndicale. Enfin l'agent de change qui s'est livré à des actes de commerce est passible d'une amende et de la peine de la destitution, prononcées par le tribunal correctionnel.

Aucune réglementation officielle n'est intervenue à l'effet d'organiser la profession des *banquiers en valeurs* dont l'exercice est purement commercial. Cependant le marché en banque, auxiliaire du marché réglementé des agents de change, présente des caractères tellement particuliers ayant notamment pour objet d'assurer la garantie des opérations, qu'une organisation syndicale solidement charpentée réglemente étroitement la profession. La Chambre syndicale du Syndicat général des banquiers en valeurs près la Bourse de Paris sanctionne, en dernier ressort, les infractions au règlement par les peines suivantes : le simple avertissement, le blâme, les amendes jusqu'à concurrence de cinq cent mille francs, la suspension temporaire (six mois au maximum), la radiation.

Les décisions de la Chambre syndicale sont souveraines et d'ordre exclusivement syndical. Les amendes de plus de dix mille francs, la suspension et la radiation ne sont prononcées qu'après convocation de l'intéressé.

Quant à la discipline des *courtiers assermentés* de la bourse de commerce, l'article 3 de la loi du 18 juillet 1866 sur les courtiers en marchandises (modifié par la loi du 22 mars 1893) édicte : « La chambre syndicale pourra prononcer, sauf appel devant le tribunal de commerce, les peines disciplinaires suivantes : l'avertissement, la radiation temporaire, la radiation définitive, sans préjudice des actions civiles à intenter par les tiers intéressés ou même de l'action publique s'il y a lieu. » Les pouvoirs de tutelle exercés par le tribunal de commerce sur le groupement des courtiers assermentés expliquent cette compétence de la juridiction consulaire.

Les statuts personnels des agents de change, des coulissiers et des courtiers assermentés sont donc de natures différentes qui se réfèrent respectivement à : la tutelle administrative des officiers ministériels, la liberté syndicale et la surveillance étroite de la juridiction consulaire. Nous constaterons néanmoins que la répression des fautes disciplinaires est aussi soigneusement aménagée dans ces trois cas et que d'autre part, dans leurs grandes lignes, les trois organisations sont établies sur le même canevas. A la base, nous trouvons un organisme disciplinaire syndical qui prononce des peines à l'intérieur de la profession, en vertu de règlements édictés avec le souci de l'intérêt général. Ce stade est unique pour les coulissiers puisque la réglementation du marché en valeurs est restée purement syndicale, mais pour les agents de change et les courtiers assermentés, les sentences les plus graves sont susceptibles d'appel devant une autorité publique ou un tribunal.

Sans tomber dans le travers consistant à comparer des

espèces matériellement différentes, nous estimons que le cas des commissionnaires de la bourse de commerce se rapproche de celui des agents de change, étant précisé toutefois que les commissionnaires ne sont pas des officiers ministériels, mais des collaborateurs de service public, caractère qui les situe, dans la hiérarchie de la collaboration des particuliers, entre les agents de change et les banquiers en valeurs.

Il ne faut donc pas se montrer surpris que la discipline réglementaire des commissionnaires de la Bourse de commerce de Paris rappelle, dans ses grandes lignes, celle des agents de change et comporte une procédure à deux stades. Le règlement général des marchés de Paris édicte d'abord les mesures se rapportant aux attributions disciplinaires du Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires, et stipule que ces dispositions devront être insérées dans les statuts de la Compagnie. A ce premier échelon, les affaires disciplinaires ne franchissent pas le stade de la corporation. A un deuxième échelon, pour certaines sanctions du premier degré énumérées dans le règlement général et à condition que l'appel soit interjeté, la Chambre de commerce de Paris se réserve le droit de prononcer en dernier ressort la sanction définitive, non sans avoir pris auparavant l'avis d'une commission d'appel.

Les pouvoirs disciplinaires du Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires.

La Chambre de commerce tire de son pouvoir d'administration générale et de réglementation de la Bourse de commerce, celui d'exclure des marchés, momentanément ou

définitivement, un commissionnaire en tant que collaborateur du service, sous condition que la mesure soit prise dans l'intérêt général. La Compagnie consulaire n'a pas la faculté de déléguer purement et simplement ce pouvoir, tout au plus peut-elle s'en limiter l'exercice par la voie réglementaire, en prescrivant la procédure obligatoire des affaires disciplinaires.

Aux termes du règlement général, le Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires dispose de pouvoirs disciplinaires étendus « en vue d'assurer l'observation des prescriptions réglementaires concernant les commissionnaires, le respect par ceux-ci des décisions prises par les comités techniques des marchés et d'une façon générale, le bon exercice de la profession sur les marchés réglementés ».

Le Conseil de direction peut se saisir lui-même d'une affaire, à moins qu'il ne le fasse sur un rapport de la Chambre de commerce qui administre un service permanent de contrôle (infra p. 285) à l'effet de vérifier les comptabilité des Maisons de la place. Les comités techniques ont également à signaler les faits qui leur paraîtraient répréhensibles, sous condition d'en aviser en même temps la Chambre de commerce. Il est possible enfin que le Conseil de direction se trouve mis en demeure de statuer, soit par le Ministre du commerce, soit par la Chambre de commerce sur un avis des comités techniques.

Le Conseil de direction peut, pour toute infraction aux règlements ou aux décisions prises par les comités techniques, prononcer, d'une part, *en dernier ressort* : un avertissement, un blâme avec ou sans affichage dans les locaux professionnels, une amende de 25.000 francs au maximum, et d'autre part, sous réserve du droit pour

l'intéressé de faire *appel* : une amende de 25.000 à 50.000 francs, l'exclusion de la Compagnie, et par là même, du marché, à titre temporaire ou définitif, du commissionnaire qui aurait forfait aux lois de l'honneur, qui se serait rendu coupable d'un manquement grave à la correction commerciale, aux usages du marché, aux décisions des comités techniques ou aux prescriptions essentielles des règlements.

Un conseil de discipline, composé de cinq membres titulaires et quatre membres suppléants choisis parmi les membres de la Compagnie, est chargé d'instruire les affaires disciplinaires et de constater les infractions. Il soumet un rapport au Conseil de direction qui statue. Le commissaire du gouvernement, qui est un fonctionnaire délégué de façon permanente à la Bourse de commerce par le Ministre du commerce, peut assister aux séances. Cette dernière disposition montre bien le prix que les pouvoirs publics attachent aux décisions prises par les organes de discipline des commissionnaires.

Caractères de ces pouvoirs disciplinaires.

La discipline réglementaire des commissionnaires a donc été instituée en vue d'assurer le bon fonctionnement de la Bourse de commerce, en maintenant dans la profession, l'exacte observation des règles de la correction commerciale et de l'obligation qui s'impose aux intermédiaires des marchés de ne pas nuire aux intérêts matériels et moraux du service.

A différentes reprises, le Conseil d'Etat a proclamé l'indépendance des actions pénales et disciplinaires (Arrêt *Galin*. 28 avril 1932. Lebon, p. 425. Arrêt *Deschamps*. 8 mars 1933. Lebon, p. 280), marquant ainsi l'autonomie

de la discipline. La sanction disciplinaire prononcée par le Conseil de direction se distingue donc nettement — sans s'y opposer catégoriquement — d'une sanction pénale; l'une intervient quand un commissionnaire compromet, par sa faute, *la marche du service*, tandis que l'autre est une punition infligée à un individu qui a troublé *l'ordre public*, en contrevenant à une loi sociale. Il s'ensuit qu'un commissionnaire peut être frappé disciplinairement sans qu'il y ait lieu à des poursuites pénales, par exemple s'il n'a pas respecté une clause des règlements des marchés ou même simplement si, en laissant trop d'initiative à un employé indésirable, il a, par sa négligence, jeté quelque perturbation sur un marché. Il est possible à l'opposé, qu'il soit poursuivi devant le juge pénal sans être l'objet de sanctions disciplinaires, quand par exemple il est l'auteur d'un délit perpétré en dehors des marchés. Toutefois, dans ce dernier cas, la question se posera de savoir si la seule présence du délinquant sur le marché, sans qu'il y ait de sa part violation des règlements, n'est pas de nature à gêner la marche du service ou à en compromettre la dignité. Dans l'affirmative, cette présence constituerait à elle seule une faute susceptible d'être sanctionnée disciplinairement ⁽¹⁾. Il faut considérer, en effet, au point de vue de la discipline, non seulement le préjudice matériel, mais également le préjudice moral porté au marché, c'est-à-dire le tort causé au renom de la Bourse de commerce par des manœuvres entraînant la responsabilité morale d'un commissionnaire.

(1) Voy. notamment les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement RENAUDIN dans l'affaire *Bonny* (2^e espèce). Sirey, 1937, III, p. 92.

La sanction pénale ne se sépare donc pas de la sanction disciplinaire par le degré de gravité de l'infraction, mais par une différence de nature, consécutive à la diversité des domaines qui leur sont départis; d'où il résulte qu'un commissionnaire qui a commis un délit sur un marché évitera la sanction disciplinaire en quittant les marchés réglementés où il opère, puisqu'en démissionnant de la Compagnie des commissionnaires, le fonctionnement du service ne peut plus être compromis de son chef; par contre, les poursuites pénales n'en continueront pas moins à être exercées contre lui, au nom de la justice. En sens inverse, la prescription, qui met un terme à l'engagement de l'action pénale, n'existe pas à l'encontre de l'action disciplinaire⁽¹⁾ et par suite, tant que le commissionnaire coupable n'aura pas donné sa démission, le Conseil de direction pourra évoquer, outre les fautes motivant une poursuite en cours, toutes les irrégularités commises par l'intéressé depuis qu'il traite sur les marchés réglementés. Une infraction à la discipline a, sur l'exercice de la fonction, un effet durable et permanent.

La règle « le criminel tient le civil en état » ne s'applique pas à l'action disciplinaire, à moins que la décision de discipline préjuge d'une façon quelconque le sort d'une action pénale en cours (C. de Bordeaux, 28 juillet 1902. D. P. 1904. II. p. 187). L'action disciplinaire peut être engagée sur les mêmes faits ayant donné lieu à un acquittement devant les tribunaux (Cassation, 21 mai 1851. S. 1851. 1. p. 411), mais à la condition toutefois qu'elle ne

(1) Chambres réunies. 9 nov. 1852. Supplément au Répertoire alphabétique DALLOZ. 1890, tome V, p. 29, n° 25.

remette pas en question les caracteres légaux, souverainement déterminés par la décision judiciaire ayant autorité de la chose jugée et qu'elle se borne à l'appréciation de ces faits, dégagés de la qualification légale de laquelle ils ont été purgés (Civ. 21 août 1849. D. P. 1849. 1. p. 226).

Un nouveau trait accentue encore la dualité des sanctions disciplinaires et pénales. Le règlement général indique que le Conseil de direction dispose de pouvoirs disciplinaires en vue d'assurer « le bon exercice de la profession sur les marchés réglementés ». Cette formule est générale et son application nécessite, de la part du Conseil de direction, une appréciation discrétionnaire de la faute, moyen qui n'est pas conforme à la règle pénale : « *Nulla poena sine lege* ». Le droit pénal établit, en effet, une liaison intime entre l'échelle des infractions et celle des peines, d'où il s'ensuit que la perpétration d'un délit emporte l'application d'une peine donnée, à l'exclusion des peines plus défavorables qui pourraient être ultérieurement édictées.

Le principe de non-rétroactivité ainsi dégagé ne vaut pas en matière disciplinaire, à raison même du pouvoir discrétionnaire conféré au juge. Les conclusions de M. Renaudin dans l'affaire précitée (p. 250) ne laissent aucun doute à cet égard : « Si à l'échelle des peines existant au moment où se sont produits les faits, un texte statutaire nouveau vient ajouter une peine supplémentaire, le choix de l'administration se trouve immédiatement élargi » tout au moins si la nouvelle mesure ne constitue pas une peine plus forte (1).

(1) Voir aussi : Chambres réunies, 9 novembre 1852. Note précédente.

Est-ce à dire que le pouvoir discrétionnaire puisse être exercé sans que certaines formalités de procédure aient été remplies? Nous ne le pensons pas et, bien qu'au premier degré, aucune obligation de procédure ne soit imposée par voie réglementaire à l'organe disciplinaire des marchés, nous sommes d'avis que la sanction ne saurait être prononcée avant que l'intéressé ait eu connaissance de tous les griefs formulés contre lui et qu'il ait été appelé à présenter ses observations. Nous estimons également qu'il est plus correct que la décision soit motivée ou tout au moins que l'avis du Conseil de discipline soit visé dans la sentence.

L'indépendance existant entre l'action disciplinaire et l'action publique se retrouve entre l'action disciplinaire et l'action civile.

Les peines les plus sévères prononcées par le Conseil de direction sont, comme nous l'avons déjà exposé, susceptibles d'appel devant une commission spéciale instituée à cet effet.

La Commission d'appel de l'arrêté du 15 mars 1930.

La création d'une commission d'appel sur les marchés réglementés de la Bourse de commerce de Paris n'est pas une innovation de la réforme de 1935. Celle-ci en a modifié l'organisation et le fonctionnement, mais la création elle-même remonte à l'arrêté ministériel du 15 mars 1930.

Cet arrêté fut pris à la suite de faits survenus sur le marché des sucres à propos d'une hausse anormale des cours lors de la liquidation de fin septembre 1929. Des sanctions disciplinaires ayant été prononcées par la chambre syndicale, des difficultés surgirent quand les inté-

ressés voulurent exercer leur droit d'appel devant le comité du Syndicat général de la Bourse de commerce. Aussi le ministre du commerce demanda-t-il à la Chambre de commerce de Paris d'organiser une commission d'appel et d'y « faire prédominer un élément nouveau qui ne soit pas directement intéressé aux actes professionnels des courtiers et commissionnaires de la place, et qui soit plus qualifié pour parler au nom de l'intérêt général ». La Chambre de commerce obtint des chambres syndicales qu'elles modifiassent les règlements des marchés réglementés, en ce qui concerne les pouvoirs disciplinaires, conformément à un arrêté ministériel qui fut pris le 15 mars 1930.

Aux termes de cet arrêté, chaque chambre syndicale pouvait prononcer, en dernier ressort, les peines les moins graves contre les infractions au règlement du marché, ou aux statuts du syndicat, ou aux décisions de la Chambre syndicale. Les autres sanctions étaient également prises par la Chambre syndicale, sous réserve pour l'intéressé du droit d'interjeter appel.

L'arrêté fixait la composition de la commission d'appel qui comprenait : les membres de la Chambre de commerce de Paris constituant la « Commission administrative des marchés réglementés » de ladite Compagnie, le commissaire du gouvernement près la Bourse de commerce, les présidents des syndicats des marchés.

L'arrêté avait aussi prévu les conditions de la recevabilité de l'appel, l'obligation pour la Commission d'appel de convoquer l'appelant, les sanctions à appliquer et la procédure de défaut. Il précisait que les sentences rendues par la Commission d'appel étaient définitives et ne pouvaient pas donner lieu à un recours.

On doit noter enfin une disposition par laquelle le ministre du commerce avait le droit d'appeler devant la commission « de toute décision de la chambre syndicale et aussi d'évoquer devant ladite commission tous faits qui lui paraîtraient répréhensibles et qui n'auraient reçu aucune sanction de la part de la chambre syndicale ».

Dans ces conditions, la décision de la Commission d'appel était-elle un acte public? La question avait à l'époque une certaine importance, notamment à l'effet de déterminer la juridiction compétente dans le cas où, malgré l'interdiction du règlement, un recours en cassation ou pour excès de pouvoir aurait été exercé contre la sentence. Si le caractère privé de la décision avait été présumé, l'affaire aurait dû être portée devant le tribunal civil et ce contentieux subjectif n'aurait pas été sans soulever certaines difficultés de procédure. En particulier, contre quelle personne le procès aurait-il été engagé? La Commission était une réunion sans personnalité civile qui était formée dans un but déterminé et qui, la sentence étant rendue, cessait d'exister. La Chambre de commerce n'intervenait que pour déléguer quelques-uns de ses membres à la commission, au même titre que les syndicats déléguaient leur président, et le ministre, son commissaire près de la Bourse de commerce. Enfin la solution consistant à appeler individuellement les membres de la Commission d'appel ne paraissait pas à considérer.

On ne conçoit pas d'ailleurs clairement par quel procédé de droit privé aurait pu être constitué un groupement ayant une mission purement disciplinaire. Cette mission, à elle seule, n'aurait pas été suffisante pour former l'objet d'un syndicat ou la spécialité d'une association.

En réalité, les conditions de la création, de l'organisa-

tion et du fonctionnement de la Commission d'appel selon l'ancienne formule orientaient sûrement la nature juridique de la sentence vers les sphères du droit public. La question se posait alors de déterminer si la Commission d'appel était une juridiction ou une autorité administrative. Cette discussion a perdu de son intérêt pratique, depuis la réforme de 1935; au reste nous aurons l'occasion de la reprendre après avoir étudié le nouveau régime de l'appel disciplinaire sur les marchés réglementés.

La Commission d'appel des règlements de 1935.

La réorganisation opérée en 1935 a eu pour résultat de développer le caractère public de la décision rendue en appel. La Commission d'appel n'est plus actuellement qu'un organe disciplinaire consultatif placé auprès de la Chambre de commerce de Paris, devenue autorité disciplinaire.

a) Composition de la Commission d'appel.

Les modifications apportées à la composition de la commission d'appel consacrent le principe fondamental de l'indépendance de la juridiction d'appel à l'égard des juges de première instance. Les sièges, qui étaient attribués aux présidents des syndicats des marchés dans l'ancienne commission d'appel, furent supprimés et le règlement général des marchés précise même qu'il y a « incompatibilité entre les fonctions de membre de la Commission d'appel et la qualité de commissionnaire ».

La Commission d'appel comprend : trois membres de la Chambre de commerce de Paris désignés par cette Compagnie et deux membres des chambres d'agriculture désignés par l'Assemblée de leurs présidents. La présidence de

la commission appartient à l'un des membres désignés par la Chambre de commerce de Paris. Les fonctions de ministère public sont exercées par un commissaire du gouvernement.

b) *Procédure.*

Tout membre de la Compagnie des commissionnaires, frappé, par le Conseil de direction de cette Compagnie, d'une peine disciplinaire susceptible d'appel, peut interjeter appel de la décision prise contre lui devant la Commission d'appel siégeant à la Chambre de commerce de Paris.

L'appel, pour être recevable, doit être notifié au Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires et au siège de la Commission d'appel, par lettre recommandée, dans les huit jours qui suivent la signification faite au commissionnaire de la décision qui le frappe.

La Commission d'appel peut se trouver également saisie par le ministre du commerce toutes les fois que celui-ci estime devoir lui déférer, soit une décision rendue en matière disciplinaire par le Conseil de direction, soit un agissement répréhensible qui n'aurait donné lieu à aucune sanction de la part du Conseil de direction dans le délai d'un mois à partir de la mise en demeure adressée par le ministre au Conseil de direction.

La Commission d'appel a pour mission d'émettre un avis sur les affaires dont elle est saisie, et de se prononcer sur l'opportunité et la nature d'une sanction. Elle peut proposer à la Chambre de commerce de Paris, l'une quelconque des sanctions réglementaires que nous avons énumérées précédemment, ce choix étant effectué indépendamment de la peine du premier degré.

La décision définitive, à prendre sur l'avis de la Commission d'appel, appartient à la Chambre de commerce de Paris. La sentence est rendue en dernier ressort.

La Commission d'appel n'est donc plus actuellement une autorité disciplinaire, elle est un donneur d'avis dont la procédure est de pure information. Il n'en reste pas moins que, pour chaque affaire, son instruction, qui généralement ne sera pas reprise par la Chambre de commerce, ainsi que ses audiences, doivent être conduites de façon à ne pas porter atteinte aux droits de la défense. L'action disciplinaire, en effet, n'est pas régie par les règles de procédure contenues dans le Code civil et le Code de procédure civile, mais elle est menée dans des formes diversement obligatoires selon les institutions auxquelles on se réfère; néanmoins, elle doit toujours se conformer à un certain nombre de règles générales destinées à assurer la sauvegarde des droits de la défense suivant le principe fondamental qui préside à l'administration de la justice (1).

Le règlement général des marchés stipule que « la Commission d'appel ne pourra émettre un avis sans que l'intéressé ait été entendu ou convoqué. L'intéressé pourra se faire assister d'un conseil ». Il sera convoqué par lettre recommandée avec avis de réception, par le président de la commission. La citation lui fera connaître les faits qui lui sont reprochés, si possible le dossier de l'affaire lui sera communiqué afin de le mettre en mesure de produire ses

(1) Civ. 24 juillet 1900 (D.P., 1901, I, p. 476) ; Civ. 16 février 1904 (D.P., 1906, I, p. 123) ; Civ. 9 décembre 1918 (D.P., 1923, I, p. 24) ; C.E. 25 octobre 1929 (THOREAU, LEBON, p. 932).

justifications. L'avis de la commission pourra être émis par défaut, si l'intéressé ne se présente pas et ne donne pas de son absence une excuse admise par la commission. L'opposition n'est pas recevable. Aucune récusation des membres n'est prévue dans le règlement.

La Commission d'appel et la Chambre de commerce sont tenues de délibérer sur l'espèce qui leur est soumise. L'avis de la Commission d'appel est un document intérieur destiné à la Chambre de commerce; celle-ci doit le viser dans sa sentence, mais aucune obligation ne lui est faite de le communiquer aux parties en cause, si elle n'estime pas cette communication nécessaire. Il est préférable que la Chambre de commerce motive sa décision, qu'elle indique l'objet de la poursuite et constate que la défense a été mise à même de répondre aux griefs articulés contre le commissionnaire, à moins que, dans sa sentence, elle ne se reporte purement et simplement à l'avis de la Commission d'appel, auquel cas cet avis est à communiquer aux parties avec la sentence. La Chambre de commerce garde évidemment sa liberté de jugement, l'avis de la Commission d'appel ne la lie pas et elle a la faculté de reprendre tout ou partie de l'instruction.

De cet ordonnancement juridique résulte que l'acte de la Commission d'appel provoquant la décision définitive de la Chambre de commerce ne fait pas grief au commissionnaire poursuivi et n'est donc pas susceptible de recours en cassation ou pour excès de pouvoir, tout au moins aucun recours ne peut-il être formé tant que la sentence définitive n'est pas prononcée.

Ajoutons enfin que la violation des formalités requises quant à la procédure, ne constitue pas forcément matière à cassation ou annulation pour excès de pouvoir (Conseil

d'Etat. 28 juillet 1905. Arrêt *Boitel* et *Dieuval*. Lebon, p. 690). Si la formalité n'est pas substantielle et n'ajoute rien aux griefs formulés contre l'appelant, le Conseil d'Etat ne retient pas le moyen de vice de forme. Dans l'arrêt *Briard* du 14 mai 1915 (Lebon, p. 177), il a jugé qu'un fonctionnaire, qui a pris connaissance de son dossier, n'est pas fondé à soutenir que la mesure disciplinaire prise contre lui est entachée d'excès de pouvoir du fait que ne lui auraient pas été communiqués certains rapports ne mentionnant pas d'autres griefs que ceux sur lesquels il avait été mis à même de présenter ses moyens de défense, et ne contenant aucune nouvelle appréciation des actes punis. Un commissionnaire ne saurait donc reprocher l'absence de certaines pièces dans le dossier qui lui aurait été communiqué, si ces pièces n'apportent aucun élément nouveau à l'affaire. La solution est identique si une faute de procédure a été commise et qu'elle ne porte pas atteinte aux droits de la défense (Conseil d'Etat. 10 décembre 1937. Arrêt *Simon*).

Nature juridique des sanctions disciplinaires prononcées sur les marchés réglementés.

La recherche de la nature juridique des sanctions disciplinaires prononcées sur les marchés réglementés pose des problèmes de deux ordres distincts. Le premier point consiste à se demander si les sanctions disciplinaires — et nous visons ainsi plus particulièrement les décisions rendues en appel — sont des *actes juridictionnels*. Le second point conduit à examiner si ce contentieux est *administratif*.

I. — *Actes juridictionnels et actes disciplinaires.*

L'acte disciplinaire est une sanction ayant pour objet d'imposer une règle de conduite aux membres d'un groupe, en vue de les contraindre à agir conformément au but d'intérêt collectif qui est la raison d'être du groupe ⁽¹⁾.

De son côté, la notion d'acte juridictionnel, familière aux juristes, ne semble pas de prime abord devoir soulever de graves difficultés et cependant force nous est de constater que la recherche d'une définition acceptable, c'est-à-dire d'une définition susceptible de pleinement caractériser l'acte et cet acte seul, a donné lieu à de nombreuses controverses qui ne sont point encore apaisées. La question se pose alors de savoir en pareil cas, si cette notion s'applique à une catégorie d'actes spécifiquement déterminés. Des doutes se sont élevés à ce propos, qui ont abouti à faire soutenir par certains auteurs que « le pouvoir judiciaire n'est que l'exécution d'un service public » ⁽²⁾ et le professeur Duguitt lui-même, a avoué que ce n'était pas sans une véritable perplexité qu'il persistait à enseigner la doctrine dominante tendant à distinguer la fonction juridictionnelle des deux autres fonctions juridiques de l'Etat.

On pourrait se demander, dans un même ordre d'idées, si — en l'absence d'une définition précise — la notion d'acte juridictionnel ne s'étend pas à un domaine plus étendu que celui qui lui est généralement assigné et si,

(1) A. LÉGAL et J. BRETHER DE LA GRESSAYE. *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées* (1938, p. 18).

(2) HENRI CHARDON. *Les deux forces*, p. 26.

notamment, l'acte disciplinaire est d'une essence différente de l'acte juridictionnel, étant entendu que nous envisageons plus particulièrement le cas des institutions disciplinaires parvenues à un stade d'organisation suffisamment évoluée.

Une analyse des thèses en présence, que la nature de notre sujet oblige d'ailleurs à présenter sous une forme abrégée, paraît donc s'imposer.

L'acte juridictionnel, observe *M. Duguit* ⁽¹⁾, est en substance l'acte d'ordre juridique par lequel un juge public tire de sa constatation la conséquence logique qu'il y a, ou non, violation du droit objectif, ou atteinte à une situation objective ou à une situation subjective.

L'auteur décompose l'acte juridictionnel en trois éléments : a) on pose au juge, ou il se pose à lui-même, une question de droit qu'il doit résoudre, et *M. Duguit* entend par cette expression qu'il est nécessaire que soit affirmée une atteinte au droit, sans pour cela d'ailleurs qu'il y ait obligatoirement litige. Nous soulignerons au passage que ce concept semble trop étroit, car la Cour des Comptes et les Conseils de préfecture sont manifestement des juridictions, or, la vérification de la comptabilité publique ne comporte aucune affirmation d'un droit violé. Nous ajouterons qu'en matière disciplinaire, une question de droit est bien posée au juge ; b) le juge donne à la question de droit une solution qui est un facteur de l'ordonnancement juridique ; c) le juge tirant la conséquence logiquement nécessaire de cette solution produit un acte juridique tendant à la réali-

(1) LÉON DUGUIT. *Traité de Droit constitutionnel*, 1923, p. 308 et suiv.

sation de cette solution. Notons qu'on retrouve ce dernier trait dans un grand nombre de décisions disciplinaires, ainsi d'ailleurs que l'union indissoluble de la constatation du juge et de sa décision, qui constitue et caractérise, selon M. Duguit, l'acte de juridiction.

En définitive, des éléments communs apparaissent dans la formation des actes juridictionnels et des sanctions disciplinaires, à tel point que l'idée pourrait être émise de lier ces deux espèces, s'il n'avait été précisé que l'acte juridictionnel doit être inscrit dans l'ordonnancement juridique, nous aurions dit « l'ordre juridique ». C'est sur ce point qu'il convient donc de porter notre attention.

En précisant que la solution à une question de droit doit être un facteur de l'ordre juridique, la thèse de M. Duguit rejoint celle de M. Jèze ⁽¹⁾ pour lequel l'acte juridictionnel est une constatation qui a force de vérité légale. Le jugement, admet cet auteur, est généralement l'ensemble d'une constatation et d'une décision, mais le lien qui unit ces deux éléments ne se réfère qu'à un critérium formel. Or la forme ne suffit pas à caractériser l'acte de juridiction ; « avec ou sans les formes juridictionnelles, il a la nature juridique que lui donne son contenu juridique, à savoir l'effet juridique produit par la manifestation de volonté ». Aussi la transformation de la décision disciplinaire en acte juridictionnel n'est-elle opérée que lorsque le législateur « décide que l'autorité disciplinaire constate avec force de vérité légale les fautes disciplinaires ».

Le concept de la force de vérité légale coïncide avec

(1) GASTON JÈZE. *Les principes généraux du droit administratif*, 2^e édit., 1914, p. 32.

celui de l'autorité de chose jugée dégagé notamment par *M. Waline* ⁽¹⁾. Après avoir conduit dans une impasse la définition de l'acte juridictionnel envisagée du point de vue matériel, l'auteur expose que le seul critérium satisfaisant est l'autorité de la chose jugée, qu'il considère comme un élément formel. Et de fait, *M. Jèze*, tout en se refusant à définir l'acte juridictionnel comme étant celui accompli par le juge, afin de n'avoir pas ensuite à définir le juge, indique néanmoins que c'est au législateur à déterminer si la constatation effectuée par tel individu aura la force de vérité légale, ce qui revient en somme à décider légalement que telle autorité sera une juridiction.

Ne nous rapprochons-nous pas insensiblement de la théorie de *M. Hauriou* ⁽²⁾, qui décompose le contentieux en trois éléments : la contestation, l'acceptation par les parties de l'instance destinée à régler pacifiquement la contestation et un juge public devant lequel se déroule l'instance ? Les deux premiers éléments, qui sont également indiqués par *M. Bonnard* ⁽³⁾, ne nous semblent pas de nature à définir l'acte juridictionnel et nous pourrions rappeler à ce propos le rôle de la Cour des comptes que nous avons évoqué précédemment. Par contre, la plupart des théories, qui distinguent, selon des conceptions parfois différentes, l'aspect matériel de l'aspect formel du sujet, s'accordent à affirmer la nécessité du ministère d'un juge, considéré comme juge public, pour produire un acte juridictionnel.

(1) *M. WALINE. Du critère des actes juridictionnels. Revue de droit public, 1933, p. 565.*

(2) *M. HAURIOU. Les éléments du contentieux, 1905, p. 36.*

(3) *ROGER BONNARD. Précis de Droit administratif, 1935, p. 51.*

Le problème n'est que déplacé et nous devons reconnaître combien il est difficile de définir le juge public. Voulons-nous affirmer qu'il est le juge que le législateur a désigné comme tel ? Nous nous heurterons alors parfois à l'imprécision de la terminologie législative, ce qui nous conduira à suivre une méthode éclectique consistant à rechercher le caractère juridictionnel dans les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'institution.

Parmi ces conditions, le *degré de perfection de la procédure*, se reconnaissant singulièrement à la prescription d'une liste d'infractions et de châtiments de nature à lier plus ou moins la décision du juge, est un élément d'appréciation dont il convient de souligner l'importance. Ce n'est pas pour autant un critérium décisif et il suffit pour s'en convaincre d'examiner l'ordonnancement quelquefois sommaire de la procédure des juridictions créées principalement depuis la guerre. *L'immovibilité du juge* et la *forme de l'acte* sont également des critères insuffisants.

La *responsabilité du juge* n'est pas un trait plus caractéristique. Le juge des tribunaux est irresponsable, mais il peut être pris à partie si son jugement est entaché de fraude ou de dol. Les membres de certains organes disciplinaires bénéficient d'un privilège analogue. Dans un considérant de l'arrêt *Liénard* ⁽¹⁾ du 28 mai 1891 (D. P. 1893. II. p. 449), arrêt qui fut confirmé par la Cour de cassation, le 22 février 1893 (Sirey 1896. I. p. 170), la Cour

(1) « Considérant que ses devoirs de surveillance dérivent de ses pouvoirs disciplinaires ; qu'à ce titre, la chambre syndicale est investie des mêmes immunités que les chambres de discipline instituées par la loi dans toutes les corporations d'officiers ministériels ; qu'en principe, elles doivent être affranchies, ainsi que les autres juridic-

d'Appel de Paris limite considérablement la responsabilité des chambres syndicales d'agents de change. Laissant de côté la question soulevée en l'espèce et tendant à circonscrire l'étendue des droits de surveillance de ces chambres, ce considérant montre toutefois que l'attention de la Cour semble avoir été appelée sur le degré d'évolution des chambres de discipline des agents de change, aussi tout porte-t-il à croire qu'une application généralisée du principe de l'irresponsabilité, à tous les organismes disciplinaires, devrait être assortie de garanties dans le recrutement des membres de ces institutions. Quoiqu'il en soit, le juge disciplinaire peut avoir à répondre de ses fautes personnelles par le moyen d'une procédure actuellement plus simple que la prise à partie, encore le plaignant doit-il prouver la mauvaise foi de son juge et il est à présumer que cette preuve sera souvent difficile à administrer, en particulier à l'encontre des membres des organes disciplinaires des marchés réglementés.

Les critères que nous venons de passer en revue sont donc intéressants à des titres divers quand il s'agit de déterminer la nature juridictionnelle d'un organisme, mais ils ne constituent que des indices concourant tous à la solution, sans que chacun d'eux soit par lui-même déterminant.

En définitive, nous devons constater que l'acte juridictionnel est l'une de ces notions qui ne paraît laisser place dans le langage courant à aucune ambiguïté, mais qui se

tions, de toute responsabilité envers les tiers, n'ayant à répondre de leurs actes qu'envers le ministre sous l'autorité duquel elles sont placées, à moins toutefois qu'il ne s'agisse d'infractions d'une gravité particulière. »

révèle singulièrement imprécise, dès qu'on en scrute les éléments constitutifs. Ne devons-nous pas conclure de cet examen que les actes juridictionnels et disciplinaires, tout en comportant certains caractères distinctifs, ne semblent pas constituer deux catégories d'actes d'essences différentes ? La mécanique juridictionnelle et la mécanique disciplinaire n'obéissent-elles pas aux mêmes lois fondamentales ? Sans doute ces entités ne se superposent-elles pas exactement, tout se passe cependant, *au point de vue matériel*, comme si elles étaient tissées avec une trame commune.

La distinction d'ordre formel à laquelle nous sommes ainsi parvenus, établie d'après les origines des organismes et tendant à rechercher l'intention du législateur par l'application de critères plus ou moins probants, pose des problèmes souvent difficiles à résoudre. Le juriste aura à pousser ses investigations dans un dédale de textes parfois dépourvus de clarté ou contradictoires. La jurisprudence elle-même, en effet, qui se dégage résolument de cas particuliers traités indépendamment les uns des autres, manque quelque peu, en la matière, de principes directeurs. Cet état de choses n'est pas de nature à faciliter notre tâche et à nous permettre de découvrir aisément le véritable caractère des sentences rendues sur les marchés réglementés. Le cadre de notre sujet ne se prête d'ailleurs pas à un inventaire détaillé des arrêts intervenus sur cette question, cependant le résultat de l'analyse doctrinale précédente met l'accent sur la nécessité de considérer l'aspect jurisprudentiel de la question, tout au moins dans ses grandes lignes, en resserrant le cercle des recherches autour des organes disciplinaires de la Bourse de commerce.

2° *Conditions de l'institution des juridictions
et des organes disciplinaires.*

Il est incontestable que l'autorité administrative n'a pas le pouvoir de créer une véritable juridiction, en l'absence de texte législatif. Le Conseil d'Etat a proclamé ce principe dans l'arrêt *Pressencé*, du 2 juin 1911 (Lebon, p. 665). Il s'agissait en l'espèce d'une requête présentée par des contribuables de la ville de Paris tendant à faire annuler une délibération en date du 10 juillet 1908, par laquelle le Conseil municipal de Paris avait voté des crédits destinés à assurer le fonctionnement d'un tribunal administratif des mœurs, dont l'organisation et les attributions avaient été précisées par l'arrêté du préfet de police, en date du 4 août 1908. Le Conseil d'Etat a considéré « que si le préfet de police tient des dispositions de la loi du 16-24 août 1790 et de l'arrêté du 12 messidor an VIII, le pouvoir de faire des règlements édictant les mesures d'inspection et de surveillance auxquelles les filles publiques doivent être soumises dans l'intérêt du bon ordre, de la moralité et de la santé publiques, il ne peut lui appartenir de créer un tribunal appelé à exercer une véritable juridiction et à prononcer des peines ; ... »

Le pouvoir d'édicter des règlements n'implique donc pas implicitement celui d'instituer un tribunal, à l'effet d'assurer la pleine application de ces règlements. Aussi une première constatation s'impose-t-elle : l'autorité publique n'a pas le droit de créer, par ses propres moyens, un tribunal à la Bourse de commerce dans le but de sanctionner les manquements aux règlements des marchés.

Ce principe reste vrai tant qu'il s'agit de prononcer des peines contre des tiers opérant sur les marchés et

ayant contrevenu aux dispositions réglementaires ; mais si l'intention de l'administration est de sanctionner, dans l'intérêt du service, les manquements des collaborateurs de la Bourse de commerce, la question passe sur un autre plan : celui de la discipline réglementaire. Les pouvoirs disciplinaires viennent alors, pour ainsi dire, se greffer sur les pouvoirs conférés aux autorités administratives, en matière d'organisation et de fonctionnement des services publics.

Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Babin* du 4 mai 1906, a conclu à la régularité de l'application, par décret simple, d'un régime disciplinaire, aux administrateurs de l'inscription maritime. Les décrets des 7 et 10 octobre 1902 avaient, en effet, dédoublé le corps du commissariat de la marine par la création d'un corps des administrateurs de l'inscription maritime et l'un de ces décrets stipulait que les membres du nouveau corps seraient soumis aux mesures disciplinaires édictées par la loi du 19 mai 1834 concernant l'état des officiers. Cette disposition ayant été appliquée à l'un des administrateurs de l'inscription maritime, celui-ci forma un recours contre la décision, en visant l'illégalité du décret. Nous avons cité antérieurement (p. 42) un passage des conclusions de M. Romieu en cette affaire ; l'arrêt, dans son premier considérant, porte « qu'en l'absence de toute disposition législative contraire, le gouvernement a pu, par le décret du 10 octobre 1902... étendre à ce personnel, au point de vue disciplinaire, le bénéfice de la loi du 19 mai 1834... »

La thèse du Conseil d'Etat est donc formelle : la compétence, au point de vue de la discipline à l'intérieur d'un service public, appartient généralement au chef de l'Etat ou à ses délégués. Le régime disciplinaire applicable aux

collaborateurs du service public n'est, à notre avis, qu'un aspect de cette compétence.

Il ne nous reste plus qu'à déterminer dans quelles conditions, s'il n'a pas lui-même la valeur d'une loi, l'acte portant création de l'organe disciplinaire d'un service public doit être rattaché aux lois régissant le service, pour que cet organe ait la qualité de juridiction. Autrement dit, peut-on admettre qu'en l'absence d'une loi établissant les bases de la discipline, un décret soit suffisant pour créer une juridiction à l'intérieur d'un service public, sous réserve toutefois que ce décret soit pris en vertu d'une délégation de pouvoirs stipulée dans une loi administrant le service ? Cette délégation, selon la jurisprudence, remplit-elle les conditions susceptibles d'exprimer sans ambiguïté les intentions du législateur au regard de notre problème ?

Il vient immédiatement à l'esprit qu'en dehors des tribunaux d'Etat au sujet desquels aucune question ne se pose, les nombreuses juridictions administratives⁽¹⁾ de

(1) Citons notamment : Conseil supérieur de l'Instruction publique (L. du 27 février 1880) ; Conseils de révision (L. du 21 mars 1905) ; Commission permanente du Conseil supérieur de l'enseignement technique (L. du 25 juillet 1919) ; Commission supérieure des bénéfices de guerre (L. du 1^{er} juin 1916) ; Commissions départementales de reconstitution foncière (L. du 4 mars 1919) ; Cours et tribunaux des dommages de guerre (L. du 17 avril 1919) ; Tribunaux départementaux et cours régionales des pensions (L. du 31 mars 1919) ; Commission supérieure de surveillance et de contrôle des soins gratuits à donner aux mutilés et réformés de la guerre (L. du 21 juillet 1922) ; Commission supérieure de classement des établissements de luxe (L. du 25 juin 1920) ; Commission supérieure de classement pour la taxe sur le chiffre d'affaires (L. de 1917 et 1920) ; Commission centrale d'assistance (L. du 14 juillet 1905 et du 28 février 1934) ; Section permanente de Conseil supérieur de l'assistance publique (L. du 14 janvier 1933) ; Commission supérieure des allocations

création relativement récente pourraient constituer à nos recherches un terrain de prédilection ; or il faut constater que ces créations reposent sur des lois ou des décrets ayant la force de loi ⁽¹⁾.

Envisageons alors le cas des chambres disciplinaires des officiers ministériels. L'avis émis par l'une quelconque de ces chambres syndicales en vue de provoquer la décision de l'autorité supérieure n'est pas un acte juridictionnel ⁽²⁾. Par contre, quand elle prononce elle-même une décision disciplinaire, elle est considérée comme juridiction ; « aussi la Cour de Cassation se reconnaît-elle, comme juge de *l'excès de pouvoir* en matière judiciaire, un droit de contrôle fort étendu sur les faits retenus par les juridictions disciplinaires ⁽³⁾ ». Cependant ces chambres de dis-

militaires (L. du 31 mars 1928) ; Jury national des marchés de guerre (L. du 31 mai 1933) ; *par décrets pris en vertu d'une délégation de pleins pouvoirs* : Commission supérieure de contrôle des assurances sociales (Décret du 28 octobre 1935).

(1) Ce qui nous intéresse actuellement est uniquement le fait que les juridictions dont il s'agit ont été créées par des lois, mais comme il existe aussi des lois ayant fondé des organismes administratifs ne présentant pas le caractère juridictionnel, il va de soi qu'il faudra rechercher l'intention du législateur en créant ces institutions, si l'on veut connaître leur nature juridique. Toutes les fois que les lois organiques manqueront de clarté, cette recherche soulèvera les difficultés que nous avons déjà exposées ; celles-ci ont été analysées dans une excellente étude dont nous venons de prendre connaissance : PIERRE ARNAUD. *Les Commissions administratives à caractère juridictionnel*. Thèse. Paris, 1938.

(2) Maintes fois jugés : *pour les notaires* : Civ. 18 février 1901 (D.P., 1903, I, p. 487) ; Civ. 19 mars 1912 (D.P., 1913, I, p. 158) ; Civ. 8-9 juillet 1918 (D.P., 1923, I, p. 7) ; Civ. 9 décembre 1918 (D.P., 1923, I, p. 24) ; *pour les avoués* : Req. 29 juillet 1902 (D.P., 1904, I, p. 56) ; *pour les agents de change* : Civ. 19 janvier 1909 (D.P., 1909, I, p. 259).

(3) Note de M. JEAN APPLETON sous l'arrêt de la Chambre civile du 12 mars 1929 (D.P., 1929, I, p. 121). Voir aussi : Civ. 23 mars 1931 (D.P., 1931, p. 284).

cipline ne détiennent pas toujours leurs pouvoirs d'actes ayant force de loi : arrêté du 13 frimaire an IX pour les avoués ; ordonnances du 4 janvier 1843 pour les notaires ; décret du 14 décembre 1810 pour les avocats et loi du 20 avril 1810 pour les greffiers. M. Duguit, comme d'ailleurs le professeur Rossi, (1) admettent que les ordonnances rendues entre 1815 et 1848 ont la valeur de décrets ; encore faut-il remarquer que la discipline des auxiliaires de la justice s'exerce dans un domaine très spécial : la Cour de cassation en est le chef suprême, d'autre part un régime disciplinaire existait parfois antérieurement aux textes que nous venons de citer (exemple pour les notaires : loi du 15 ventôse an XI et arrêté du 2 nivôse an XII) ; enfin les compétences disciplinaires de ces chambres syndicales et des tribunaux judiciaires se superposent et s'enchevêtrent, à tel point qu'il semblerait difficile de contester à ces organismes le caractère juridictionnel, en discutant la valeur législative des textes de leur origine.

Le cas des chambres disciplinaires des agents de change, le plus voisin de celui des organes disciplinaires de la Bourse de commerce, mérite une mention spéciale. Les agents de change sont des officiers ministériels, sans avoir la qualité d'auxiliaires de la justice. L'article 22 de l'arrêté du 27 prairial an X, les avait autorisés, ainsi que les courtiers de commerce de chaque place, à établir un règle-

(1) P. ROSSI. *Cours de droit constitutionnel*. — 1867. p. 254. D'autres auteurs accordent d'ailleurs la valeur législative à certains de ces actes administratifs ; il est facile de constater qu'en acceptant cette dernière théorie, notre démonstration ne s'en trouverait que simplifiée.

ment de discipline intérieure, qu'ils devaient remettre au ministre de l'intérieur, pour être par lui présenté à la sanction du gouvernement. Ces mesures étaient d'ailleurs conformes aux articles 15 et 18 de l'arrêté du 29 germinal an IX. Dans la période suivante la discipline des agents de change se trouva ainsi organisée : aucun règlement n'ayant été soumis au ministre de l'intérieur en vertu de l'arrêté de l'an X, les chambres syndicales ne pouvaient pas exercer un pouvoir disciplinaire (Civ. 21 juillet 1874. D. P. 1877. V. p. 13; Civ. 11 janvier 1886. D. P. 1886. I. p. 124). Exception devait être faite pour la Chambre syndicale des agents de change de Paris qui avait été investie, par l'article 3 de l'ordonnance du 29 mai 1816, de « l'autorité d'une chambre de discipline » (Req. 1^{er} décembre 1856. D. P. 1856. I. p. 430).

Nous nous conformons ici à la distinction unanimement admise, avant 1890, entre les pouvoirs disciplinaires des chambres syndicales d'agents de change de Paris et de province. Cependant un décret du 5 janvier 1867 pris, sous l'Empire libéral, en exécution de la délégation de pouvoirs contenue dans la loi du 28 ventôse an IX, ainsi que des arrêtés consulaires cités ci-dessus, dispose dans son article 1^{er} que « les agents de change, autres que ceux institués près des bourses départementales pourvues d'un parquet, sont réunis, dans chaque place, sous la *juridiction* d'une seule chambre syndicale ». Voilà un décret créant une juridiction, mais nous ne nous attarderons pas à ce que nous estimons être une défectuosité de style. Quoiqu'il en soit ce texte semble instituer, dans le régime disciplinaire des agents de change à l'époque considérée, une division tripartite : bourse de Paris, bourses départementales avec parquet, bourses départementales sans parquet.

Les arrêts cités du 21 juillet 1874 et du 11 janvier 1886 ignorent cette distinction, il est vrai qu'ils concernaient des bourses départementales avec parquet ; quant à la doctrine, les ouvrages parus à l'époque ne mentionnent pas, même à titre indicatif, le décret du 5 janvier 1867. C'est là pour le moins une anomalie assez curieuse.

Les arrêtés consulaires précédents, l'ordonnance de 1816 et le décret du 5 janvier 1867 n'ont pas sans doute une valeur administrative supérieure à celle du règlement d'administration publique du 7 octobre 1890 qui édicta les attributions disciplinaires des chambres syndicales et il semble donc impossible de soutenir que ce dernier décret ne réglemente pas actuellement les pouvoirs disciplinaires de *toutes* les chambres syndicales d'agents de change. Ce décret a été pris en exécution de l'article 90 du Code de commerce et de la loi du 28 mars 1885. L'article 90 du Code de commerce comporte une délégation générale de pouvoirs, mais aucun de ces textes législatifs, pas plus d'ailleurs que les lois en vertu desquelles ont été pris les arrêtés consulaires et l'ordonnance ci-dessus désignés, n'instituent expressément le régime disciplinaire des agents de change. Dans la mesure où l'on admet la thèse selon laquelle la délégation générale d'une loi n'est pas suffisante pour conférer à l'administration le pouvoir d'instituer une juridiction, il faut reconnaître que les Chambres syndicales des agents de change ne sont pas des juridictions, même quand elles prennent des décisions définitives (*supra* p. 244).

Il est alors permis de s'étonner que la Cour d'appel de Paris, dans un considérant de l'arrêt *Liénard* (*supra* : note p. 265), semble retenir le caractère juridictionnel de la Chambre syndicale des agents de change de Paris. Il est

en outre curieux de souligner que, dans ses conclusions concernant cette affaire (D. P. 1893. II. p. 451), M. l'Avocat général Sarrut fonde les pouvoirs disciplinaires de cette Chambre syndicale sur l'arrêté de l'an IX et l'ordonnance de 1816, qu'il considère — à tort, selon nous — comme des « textes législatifs », sans seulement citer le décret du 7 octobre 1890 publié quelques mois auparavant.

La question passe du plan théorique des grands principes juridiques sur le plan pratique de l'interprétation jurisprudentielle. Il faut d'abord remarquer que le point qui nous préoccupe a été traité par incidence dans l'arrêt *Liénard* et que la Cour d'appel avait surtout en vue de comparer le mécanisme disciplinaire des agents de change à celui des autres officiers ministériels, dans le but de dégager la responsabilité d'une chambre de discipline assurant aux parties une garantie morale de premier ordre. Etant donné l'atmosphère du sujet, nous estimons même qu'ayant à se prononcer éventuellement sur une espèce concernant une décision disciplinaire d'une chambre syndicale d'agents de change, le juge supérieur, sans aborder le principe même, tendrait encore à assimiler pratiquement ces organismes à des juridictions, en suivant un raisonnement analogue à celui dont témoigne le considérant de l'arrêt *Liénard*. D'ailleurs dans la doctrine, quoique la difficulté qui nous arrête n'ait jamais donné lieu à de longs commentaires, il paraît admis que les décisions disciplinaires des chambres syndicales d'agents de change, au même titre que celles des chambres des *officiers ministériels* auxiliaires de la justice, peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation pour excès de pouvoir ou violation de la loi (Répertoire pratique Dalloz. Tome I. p. 272).

Quel que soit le bien-fondé de la comparaison établie dans l'arrêt *Liénard*, il n'en faut pas moins se méfier d'accorder un sens trop général aux termes employés dans les textes réglementaires, les conclusions ou arrêts se rapportant à notre matière. Nous l'avons déjà constaté à différentes reprises, et en voici un nouvel exemple. Le règlement d'administration publique du 10 novembre 1903 organise, en particulier, les conseils d'administration des corps de sapeurs-pompiers ; il y est indiqué que ces conseils statuent disciplinairement. Le Conseil d'Etat, dans l'affaire *Emoy* (5 février 1915. Lebon, p. 10), a jugé que ces conseils « exercent un véritable pouvoir de juridiction ». Or le décret du 10 novembre 1903, a été pris en exécution de six lois dont aucune ne confère des pouvoirs disciplinaires auxdits conseils d'administration.

En vérité, un semblable arrêt constitue un cas isolé, aussi estimons-nous qu'il s'agit, en l'espèce, d'une paille dans l'expression, témoignage de l'imprécision de la terminologie jurisprudentielle.

Nous sommes alors en mesure de résumer notre point de vue en affirmant, malgré cette exception et le cas spécial des officiers ministériels, que, s'il est logique d'investir l'administration du pouvoir d'instituer à l'intérieur d'un service public un organe disciplinaire, en vue d'assurer le bon fonctionnement du service, par contre une *juridiction* ne peut être créée que par une loi, laquelle — tout en laissant le cas échéant à l'administration le soin de régler les détails de l'organisation et de la procédure — doit tout au moins contenir une disposition reflétant l'intention du législateur de procéder à cette création.

L'absence de jurisprudence se rapportant au régime disciplinaire de la Bourse de commerce de Paris, nous a con-

traint à élaborer une analyse nous permettant maintenant de conclure.

Certes, au point de vue matériel, les sentences prononcées sur les marchés réglementés, au même titre que les décisions des organismes disciplinaires suffisamment évolués, ne peuvent être que difficilement distingués des actes juridictionnels. D'autre part la forme des actes et la procédure prescrite ne sont pas pour autant des signes distinctifs, surtout si l'on compare la discipline des commissionnaires à celle des officiers ministériels (1). On ne peut qu'être influencé par certains termes contenus dans les règlements des marchés de Paris à l'effet de définir les sentences prononcées en appel : « décision définitive... dernier ressort » etc... De son côté, l'échelle des peines présente de grandes analogies avec celles qui figurent dans les statuts disciplinaires des officiers ministériels.

Et cependant il manque aux organes de discipline de la Bourse de commerce de Paris, pour être des juridictions, une loi portant leur création.

Sans même retenir le cas exceptionnel des conseils d'administration des sapeurs-pompiers résultant, croyons-nous, d'une confusion regrettable de la jurisprudence, nous pourrions néanmoins constater que certaines juridictions disciplinaires d'officiers ministériels ont été éta-

(1) Signalons en effet au sujet de l'autorité des décisions des juridictions disciplinaires des officiers ministériels une distinction curieuse qui paraît admise : si un officier ministériel a été condamné, il n'y a pas chose jugée *irrévocablement* contre lui ; il peut être reçu à apporter devant la *même* juridiction une justification qu'il déclare n'avoir pu présenter tout d'abord. Si la décision est favorable à l'inculpé, elle fait obstacle à une reprise de l'affaire, hors les cas où se produiraient des griefs appuyés sur des éléments de preuve qui seraient jugés nouveaux.

blies par des règlements d'administration publique ou des actes du même ordre. Mais les commissionnaires des marchés à terme ne sont pas des officiers ministériels. Au surplus, même si l'on admettait que des juridictions puissent être créées en exécution d'une délégation générale du législateur, nous ne connaissons pas d'exemples de juridictions instituées par un arrêté ministériel ; or nous savons que les règlements des marchés de Paris se rattachent à la loi par l'intermédiaire d'un décret, nous sommes donc en présence d'une délégation de pouvoirs du second degré. Nous estimons, en conséquence, que le juge supérieur serait amené, à propos d'un litige, à ne pas reconnaître la qualité de juridiction au Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires, ni à la Chambre de commerce de Paris prononçant la sentence définitive.

Nous avons noté, d'autre part, que la jurisprudence s'accorde à refuser le caractère juridictionnel aux organismes qui préparent les sentences définitives ; d'où il résulte que la Commission d'appel, donneur d'avis, n'est pas une juridiction.

3° *Caractère administratif de ces sanctions disciplinaires.*

La dernière question que nous avons à résoudre et qui consiste à déterminer si les sanctions disciplinaires prononcées sur les marchés à terme de Paris sont des actes privés ou administratifs doit être nettement distinguée de la discrimination que la doctrine et la jurisprudence ont de longue date cherché à établir entre les actes juridictionnels et administratifs, puisqu'aussi bien nous venons de constater que, tout au moins sous son aspect formel, l'assi-

milation complète est impossible entre les actes juridictionnels et les sanctions disciplinaires des marchés réglementés.

De même, le point qui est maintenant l'objet de nos préoccupations se sépare de notre précédente étude tendant à préciser si les rouages disciplinaires de la Bourse de commerce et leurs décisions ont le caractère juridictionnel. Pour apprécier l'intérêt de cette dernière distinction, il suffit de rappeler les questions liminaires que le juge supérieur aurait à se poser dans le cas où un recours serait exercé contre une décision disciplinaire : le juge, sans peut-être trancher aussi nettement la question dans son arrêt, examinerait d'abord sa compétence, c'est-à-dire qu'il déciderait si l'acte est privé ou administratif ; puis il se demanderait si l'acte est juridictionnel.

La Cour de cassation, à l'occasion de sa compétence, aurait à connaître implicitement de la nature de l'acte. Ayant estimé que les actes qui lui sont soumis sont juridictionnels, elle apprécierait les faits retenus par les juridictions disciplinaires, dans leurs caractères légaux, et elle casserait la décision toutes les fois qu'ils ne seraient pas de ceux sur lesquels le pouvoir disciplinaire peut s'exercer ⁽¹⁾.

La distinction entre la compétence et la nature juridictionnelle de l'acte est plus précise devant les tribunaux administratifs. Le Conseil d'Etat statue, en effet, à l'égard des sentences rendues en dernier ressort par des *juridic-*

(1) Sur l'étendue des moyens de l'incompétence et de l'excès de pouvoir en matière disciplinaire : Cf : 3 arrêts au D.P., 1846, I, p. 211 ; Req. 16 novembre 1846 et conclusions du Conseiller MESMARD (D.P., 1846, I, p. 346).

tions de droit public, sur des recours en cassation : il recherche alors, en dehors de toute appréciation des faits, dans quelle mesure la sentence est conforme au droit. Les effets de l'arrêt sont restreints aux rapports des parties en cause et le Conseil d'Etat laisse à une juridiction du même ordre le soin de tirer les conséquences de l'annulation de l'acte. A l'opposé, s'il estime que l'organe disciplinaire n'est pas une juridiction au sens strict, le Conseil d'Etat considère la sentence comme un acte administratif, auquel cas il examine, par la voie du recours pour excès de pouvoir, non seulement le droit, mais également les faits.

L'aspect général de la question étant ainsi dégagé, nous avons à envisager successivement les cas des décisions du Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires, de la Chambre de commerce et de la Commission d'appel.

Les sanctions, prononcées en premier ou dernier ressort par le Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires, sont — dans l'état actuel du régime disciplinaire — des actes de droit privé. Le règlement général des marchés a édicté les règles disciplinaires dans l'intérêt du service, il a fait à la Compagnie des commissionnaires — personne morale privée — une obligation d'insérer ces dispositions dans ses statuts, aussi les commissionnaires, en prenant l'engagement de respecter les statuts, témoignent-ils en même temps de leur volonté de se soumettre aux décisions disciplinaires du Conseil de direction. Le fait que quelques-unes de ces sanctions sont soumises, en appel, au contrôle d'une autorité administrative n'a pas pour effet de les ranger, parmi les actes de droit public.

Nous ne faisons, par ces propos, que démarquer les termes de l'arrêt *Finaz* que nous avons analysé plus haut (p. 109). Ce point ne peut être contesté, mais nous avons souligné en son temps que le recours dans cette affaire était dirigé à la fois contre une délibération d'une chambre syndicale d'agents de change et contre un refus du ministre, autorité de tutelle, de prononcer l'annulation de cette délibération et que, si cette délibération était un acte privé, il ne s'ensuivait pas forcément que l'acte du ministre avait la même nature juridique. Nous avons même cru reconnaître un revirement de la jurisprudence sur ce point et nous avons conclu que les décisions du ministre ou celles de la chambre de commerce appartenaient au droit public. En résumé, selon nous, le caractère privé des sanctions du Comité de direction de la Compagnie des commissionnaires ne présume en rien de la nature juridique de la sentence rendue en appel par la Chambre de commerce de Paris. Nous allons maintenant nous attacher à définir les caractères de cette dernière sentence.

La décision prise en appel, ne peut avoir à aucun titre le caractère contractuel, ni la nature d'une sanction purement syndicale ; elle n'est pas d'ordre statutaire, mais réglementaire. La décision définitive qui appartient à la Chambre de commerce de Paris en matière disciplinaire, après avis de la commission d'appel, se rattache à la mission légale générale de cette Compagnie de faire observer par les commissionnaires la loi des marchés, et plus généralement, d'assurer le fonctionnement du service public. Nous pouvons comparer cette situation à celle des ministres prononçant des sanctions, après avis d'un conseil de discipline, contre des collaborateurs publics qui ont commis une faute de service. Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt

Hyllas du 16 avril 1907 (Lebon, p. 350), a déclaré « que les décisions prises par les ministres et sous-secrétaires d'Etat en matière disciplinaire et sur l'avis d'un conseil de discipline ne peuvent être assimilées à des jugements rendus par des tribunaux... ; que seul le recours devant le Conseil d'Etat est ouvert contre ces décisions... » Nous estimons donc que la Chambre de commerce se comporte ici en qualité de juge intérieur d'un service public et que sa décision disciplinaire présente les caractères d'un acte administratif.

Il nous reste à envisager le cas de la Commission d'appel. Elle est une commission consultative placée auprès de la Chambre de commerce de Paris, dont l'avis est nécessaire avant le prononcé de la sentence définitive, pour toutes les affaires disciplinaires intervenues en appel, comme l'avis de la Commission représentative des intérêts généraux est obligatoire en ce qui concerne les modifications à apporter aux règlements des marchés. On remarquera également que l'avis n'est pas demandé par la Chambre de commerce, mais que la Commission d'appel est directement saisie par l'appelant.

La Commission d'appel est un organe disciplinaire de droit public. Elle a été instituée par un règlement établi administrativement par la Chambre de commerce de Paris et homologué par le Ministre du commerce. Elle est composée uniquement de membres délégués par des autorités administratives de tutelle ; le siège du ministère public est occupé par un commissaire du gouvernement. Le ministre du commerce, en vertu de son pouvoir général de contrôle sur le fonctionnement de la bourse de commerce, a le droit d'évoquer devant elle tous faits qu'il estime répréhensibles et que le Conseil de direction de la

Compagnie des commissionnaires n'aurait pas sanctionnés. Cette disposition met l'accent sur le caractère d'intérêt général de la Commission d'appel. Enfin la procédure qu'elle doit suivre est indiquée dans ses grandes lignes par le règlement général des marchés.

La Commission d'appel est un rouage indépendant de la Chambre de commerce, encore conçoit-on avec difficulté, d'après ce que nous avons dit précédemment, qu'on puisse reconnaître à son avis — acte d'information et de préparation — une nature juridique différente de celle de la décision définitive de la Compagnie consulaire. Aussi l'avis de la Commission d'appel est-il un acte qui appartient au domaine du droit public.

*
**

Cette conclusion nous conduit, en terminant, à formuler une appréciation d'ordre général. A différentes reprises, nous avons mis en évidence le caractère public des institutions des marchés réglementés. Nous avons pensé que toutes les questions de droit objectif, qui se posent en grand nombre à la Bourse de commerce de Paris, devaient se retrouver sur le plan public, qu'elles n'ont d'ailleurs sans doute jamais quitté, mais dont les données souvent confuses pouvaient prêter encore à quelques indéterminations. Le domaine du droit public, en effet, va s'élargissant chaque jour, ou plutôt ses limites se précisent davantage donnant souvent ainsi l'illusion que s'accomplit une extension.

Aussi le juge administratif, qui — selon les cas — suit ou devance cette évolution, en recevant des recours pour excès de pouvoir formés à propos de litiges où se pose une

question frontalière en ressortissant en toute logique à sa compétence, ne peut-il se voir reprocher d'empiéter sur le secteur juridique de la liberté contractuelle. Si l'on veut bien nous pardonner une figure, il nous semble plutôt reconnaître son domaine. Les notions de contrat et de règle objective ne peuvent, selon nous, que sortir renforcées d'une semblable reconnaissance.

CHAPITRE X

SERVICE DU CONTROLE

Il serait inutile de multiplier les dispositions réglementaires à l'effet d'assurer la haute tenue morale des marchés à terme, si l'autorité publique ne veillait à ce que ses prescriptions fussent rigoureusement observées. Le contrôle des opérations à terme se fonde donc sur la responsabilité que légalement doivent assumer le Ministère du commerce et la Chambre de commerce. Il ne s'agit pas, par des mesures vexatoires, de suspecter les organes collaborant au service public, mais bien au contraire de fournir à ceux-ci des moyens efficaces de nature à faciliter l'exercice de leurs fonctions.

Le Ministère du commerce, avec un sens très vif des réalités, a laissé à la Chambre de commerce de Paris le soin d'organiser le contrôle. Le département ministériel ne se désintéresse pas pour autant du fonctionnement de la Bourse de commerce, où il a même délégué en permanence un fonctionnaire dont nous avons eu déjà l'occasion de signaler la présence. Ce commissaire du gouvernement n'a reçu d'ailleurs aucune mission officielle de sur-

veillance générale des marchés réglementés ; il a été détaché, en 1930, afin de recevoir chaque jour les déclarations des quantités traitées à terme ; mais pratiquement, il représente sur place l'administration qu'il informe des faits intervenus à la Bourse de commerce. L'extension de son rôle a d'ailleurs reçu une consécration réglementaire puisque, depuis 1938, il peut assister aux séances du Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires, à celles du Conseil de discipline dudit conseil et aux réunions générales des comités techniques organisées en vue d'aider à la coordination des marchés. Il est aussi particulièrement désigné pour occuper le siège du ministère public au sein de la Commission d'appel. Cette représentation indique le souci du gouvernement de garder la haute direction de la Bourse de commerce.

Il n'en reste pas moins que la fonction de ce commissaire ministériel est essentiellement d'information et que la surveillance effective des opérations incombe surtout à un service du contrôle placé sous l'égide du ministre du commerce et de la Chambre de commerce de Paris. Cette Compagnie était, en effet, mieux qualifiée que toute autre personne morale publique pour remplir, impartialement et sans défaillance, cette mission particulièrement délicate.

Le Service du contrôle avait d'ailleurs été créé sur le marché des blés par la réforme de 1930 et ses pouvoirs d'investigation furent étendus, en 1935, à tous les marchés réglementés.

Les contrôleurs sont désignés par la Chambre de commerce de Paris, dont ils dépendent disciplinairement. Ils sont astreints au secret professionnel. Ils peuvent, en toutes circonstances, exiger des commissionnaires la présentation du répertoire ou toutes justifications de la réalité

des affaires traitées et de leur conformité aux règlements. Le répertoire dont il s'agit est celui qui a été institué par les articles 10 de la loi du 13 juillet 1911 et 8 de la loi du 27 février 1912. Les opérations doivent y être inscrites jour par jour à leurs dates, sans blanc ni interligne et par ordre de numéros, en indiquant notamment ⁽¹⁾ : la nature des marchandises, leur quantité et leur prix unitaire, les noms des parties en présence ou des donneurs d'ordre, l'époque de la livraison.

Toute infraction aux règlements, relevée par les contrôleurs, est portée à la connaissance de la Chambre de commerce qui transmet, le cas échéant, le dossier de l'affaire au Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires.

Les contrôleurs peuvent être mis, par le Président de la Chambre de commerce, à la disposition du Ministre du commerce. Les présidents de chacun des organismes constitués à la Bourse de commerce ont aussi la faculté, après accord de la Chambre de commerce, de demander aux contrôleurs d'exercer des enquêtes ou des vérifications sur des points déterminés. Dans tous les cas, les contrôleurs n'ont à rendre compte de leurs investigations qu'à la Chambre de commerce, laquelle est seule juge des communications qui peuvent être faites des résultats de ces enquêtes ou de ces vérifications.

(1) Voyez l'article 4 du décret du 21 juin 1913, modifié par le décret du 16 septembre 1926.

L'instruction ministérielle du 5 septembre 1913 contient également des renseignements intéressants concernant la tenue du répertoire. On trouvera le texte de ce document dans le *Traité pratique de droit financier* (1914) de RODOLPHE ROUSSEAU et LOUIS GALLIÉ ; II, p. 158 et suivantes.

Ainsi est complété et pourvu d'efficacité, le réseau de réglementations étendu autour de la Bourse de commerce de Paris. La valeur du système réglementaire se juge au résultat, puisque le fonctionnement des marchés à terme n'a donné lieu, depuis trois ans, à aucune récrimination notable. La collaboration des autorités publiques et de tous les intéressés n'est pas étrangère à la régularité des transactions. C'est à la saine compréhension de leurs devoirs dont ont fait preuve les différents milieux administratifs et commerciaux : Ministère du commerce, Chambre de commerce, Bourse de commerce, chacun restant dans sa sphère sans essayer d'outrepasser ses droits au détriment du service public, qu'on doit sans doute attribuer la résistance de la Bourse de commerce de Paris aux dévastations des crises économiques et aux coups moins glorieux portés par des campagnes partisans, qui ne peuvent plus trouver de justifications dans l'état actuel de la réglementation.

CONCLUSION

Nous voici parvenus au terme de notre étude. Nous pensons avoir marqué, avec une suffisante netteté, la place qu'occupent les bourses de commerce dans une économie tant soit peu ouverte, qui reste encore le privilège des véritables démocraties. Il a fallu le vent de folie qui a soufflé depuis vingt ans sur le monde, multipliant les restrictions dans les échanges entre peuples, attisant conséquemment les crises économiques, pour soulever les barrières excessives de réglementation sans cesse multipliées.

Le milieu économique ne comporte aucune donnée fixe. Le raisonnement, qui conduit à isoler un élément de la conjoncture sans considérer l'interpénétration des influences de tous les facteurs de l'équilibre économique, repose sur un paradoxe. *En fermant les bourses de commerce, on supprimerait l'un des régulateurs les plus puissants du cycle de la distribution.* Les marchés à terme ont économiquement une raison d'être; ils se sont institués en France, au siècle dernier, en dépit d'une législation coercitive, et leur interdiction dans les temps présents n'aurait d'autre résultat que d'augmenter le nombre des opérations à livrer du marché libre, dont la principale caractéristique est d'être incontrôlables. Une semblable politique ne

serait pas sans dommage quant aux destinées commerciales du pays, à telle enseigne que les pouvoirs publics, quand ils décident de supprimer un marché, sont obligés de le remplacer par un autre organisme, par un « office », qui remplit tant bien que mal les mêmes fonctions. La solution des offices ne fait que substituer un mode arbitraire de répartition des richesses au mécanisme souple de l'adaptation des offres et des demandes. Ce procédé est coûteux pour la collectivité : si le producteur y trouve parfois un avantage, le consommateur est loin d'y gagner, et le contribuable est chargé inéluctablement de combler les déficits d'exploitation.

L'institution d'un office ne fait d'autre part que déplacer la difficulté de la détermination des cours, et cette remarque est lumineusement mise en évidence chaque fois que l'organisme doit fixer le « juste prix » qui, sous une forme obligatoire, devient le cours du marché. Cette fixation *a priori* des prix risque de susciter des mécontentements aussi nombreux et véhéments que ceux qui accompagnent quelquefois les variations des cours de la bourse de commerce, car la suppression des marchés réglementés n'empêchera jamais les producteurs d'estimer ne pas vendre assez cher et les consommateurs de vitupérer contre la cherté de la vie.

Ce régime de fixation des cours par la voie autoritaire, convenablement adapté aux possibilités des producteurs ou des fabricants et aux besoins des consommateurs — tout le problème est là — est peut-être, si l'on en croit certains augures, le régime de demain. Mais avant que soit devenu actuel le temps des commerçants en uniforme, quelques décades — peut-être même plusieurs siècles — auront encore à s'écouler et, quoiqu'il arrive, des secteurs

de la production continueront à rester libres de par le monde. Il n'est donc pas exagéré d'affirmer que l'interdiction des marchés réglementés ou, ce qui revient au même, leur étranglement, serait une monstruosité économique.

Ces observations ne signifient d'ailleurs pas qu'un régime de liberté absolue soit toujours sans défaut. Dans certains domaines économiques à caractère spécial, et particulièrement dans celui des bourses de commerce, *une réglementation est nécessaire* pour prévenir et sanctionner les abus de liberté; le soin que nous avons pris à tracer et à détailler la réglementation de la Bourse de commerce de Paris suffit certainement à ne pas nous rendre suspect à cet égard. *On ne saurait trop insister cependant sur l'intérêt évident d'éviter les réglementations tracassières et inutiles.*

Le fait qu'à un certain moment, une réorganisation soit apparue nécessaire sur les marchés de Paris n'implique nullement que son extension doive être automatiquement préconisée sur les autres marchés réglementés de France. Chaque centre comporte son organisation et ses traditions; une réglementation, arbitrairement appliquée sans motif plausible, est une entrave irraisonnable apportée aux échanges nationaux et internationaux, c'est-à-dire en dernière analyse au commerce du pays.

Par ailleurs, dans une même bourse de commerce, les conditions de fonctionnement sont susceptibles d'évoluer d'une époque à l'autre. Si une réglementation nouvelle est jugée nécessaire, elle doit tenir compte des nuances infiniment variées qui caractérisent la fonction commerciale. La répression de la spéculation abusive, par exemple, procède d'une louable intention, il n'en faut pas moins savoir éviter qu'elle ne paralyse en même temps

l'activité boursière et ne porte préjudice ainsi à des intérêts économiques très respectables, d'autant, comme le faisait remarquer fort justement M. le Député Larrabure, dans son rapport sur un projet de loi qui devait aboutir à la loi du 4 juillet 1862 « à bien dire, tout est spéculation, c'est-à-dire calcul et prévisions dans les affaires de ce monde; affaires commerciales, affaires industrielles, même les entreprises et les travaux si utiles à l'agriculture, tout repose sur le calcul ».

Il serait imprudent, dans cet ordre d'idées, de sous-estimer les difficultés que présente l'adaptation de la réglementation aux besoins des marchés. On ne saurait trop souligner qu'une semblable réglementation n'est pas uniquement œuvre d'autorité et de contrôle; les pouvoirs publics ont également le devoir de ne pas nuire au développement des affaires commerciales et de former, le cas échéant, l'esprit du public. Le seul moyen d'éviter les essais malheureux, dans ce domaine, consiste à assurer intimement la collaboration de l'Administration et des intéressés. Les interventions du législateur ou de l'administration, en effet, risquent d'être trop brutales ou de se ressentir d'un défaut d'expérience des affaires; tandis qu'à l'opposé, étant donné les divergences d'intérêts qui peuvent s'affronter dans une bourse de commerce, les usagers livrés à eux-mêmes rencontrent parfois certains obstacles à établir ou à modifier leurs règlements.

Il faut rendre hommage à la perspicacité du législateur et de l'administrateur qui ont confié la réglementation des bourses de commerce aux chambres de commerce. Il semble inutile de démontrer le bien-fondé de notre opinion après avoir accordé de longs développements à l'œuvre remarquable formée par la réorganisation, en 1935, de la

Bourse de commerce de Paris. Cette réorganisation est un modèle de coordination de l'intérêt général avec des intérêts professionnels distincts, dans un milieu réglementé dont les conditions d'existence ne sont pourtant compatibles qu'avec un régime de liberté commerciale.

L'ampleur considérable de cette œuvre de la Chambre de commerce de Paris permet de mettre l'accent, en une dernière remarque, sur les résultats féconds que l'Etat peut attendre de la collaboration de ses établissements publics et, en particulier, en ce qui concerne les questions touchant au commerce et à l'industrie, des chambres de commerce. Tout en gardant la haute direction des affaires ressortissant à leur compétence, les pouvoirs publics seraient ainsi assurés de voir appliquer en chaque cas, une méthode souple, convenablement adaptée et économique. C'est là une solution idéale qu'on ne saurait trop prôner, pour peu qu'on ait encore le souci de sauvegarder, dans son ensemble, ce qui reste du patrimoine national.

Vu : Le 23 décembre 1938.

Vu :

LE DOYEN,	LE PRÉSIDENT,
Georges RIPERT.	Joseph HAMEL.

Vu et permis d'imprimer :

LE RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET ARTICLES SUR LES BOURSES DE COMMERCE

à l'exclusion des ouvrages généraux qui ont servi à l'élaboration de cette étude ; certains d'ailleurs ont été cités dans le texte.

BIVORT (J.) et TURLIN (G.). — *Etude sur le Courtage de marchandises*, 2 édit., Paris, 1888.

MOREL. — *Le commissionnaire contrepartiste*. Thèse Lille, 1904.

REPOUX (Louis). — *La bourse des marchandises de Paris*. Thèse Paris, 1909.

RAPPORT GÉNÉRAL ET PROCÈS-VERBAUX DES SÉANCES DE LA COMMISSION EXTRAPARLEMENTAIRE DE 1910. Paris, Imprimerie Nationale, 1911.

DE MONZIE et BESSE. — *La réforme de la Bourse de commerce*. Commentaires des lois du 13 juillet 1911 et 27 février 1912.

ROUSSEAU et GALLIÉ. — *Traité pratique de droit financier*, 1914, t. II.

BLOCH (Oscar). — *La Bourse de commerce de Paris*. Rousseau et C^{ie}, Paris, 1925.

SAUVAIRE-JOURDAN (Henri). — *Les marchés à terme de marchandises et la caisse de liquidation de Marseille*. Thèse Aix, 1928.

VANDAMME (Jeanne). — *La liquidation par filières des marchés à terme de la Bourse de commerce de Paris*. Rousseau et C^{ie}, Paris, 1933.

LANGLET (Maurice). — *Les bourses de commerce en France*. Thèse Paris, 1937.

DUPUIS (A.) et MARRE (L.). — Les Marchés réglementés de la Bourse de commerce de Paris dans l'après-guerre. *Revue Générale de Droit commercial*, 1938, p. 243.

TABLE ALPHABÉTIQUE

Actes juridictionnels et disciplinaires.....	260
Actions pénale et disciplinaire	249
Affaire des blés de 1930.....	79-88-105-115
Affaire des blés de 1933.....	97-115-219-241
Agents de change	65-109-180-196-244-272
Associations syndicales.	187-201-226
Avocats.	204-271
Banquiers en valeurs	181-245
Bourses des valeurs	170-179
Bourse de travail	227
Caisses des écoles	27-34-201
Caisses d'épargne.	29
Caisse de liquidation	142-147-162
Chambres d'agriculture.	214-237
Chambre de commerce. 44-79-103-117-124-199-218-233-237- 247-254-258-281	
Collaboration au service public.....	97-185-224-233
Comices agricoles.	28-34
Comités techniques.	127-212-248
Commissaire du Gouvernement	249-285
Commission (taux de)	142
Commission d'appel	128-247-253-256-282
Commission représentative	128-133-233
Commission de 1910	72

Commissionnaires . . .	17-49-85-137-140-168-185-197-214-242
Compagnie des Commissionnaires	128-133-178-243
Compensation.	160
Compétence du Conseil d'Etat	107-203-230-279-283
Concessionnaire.	226
Contrat de commission	141
Contrôle.	82-128-285
Conseil de direction	209-247-280
Conseil de discipline	249
Conseils du travail	234
Consultatifs (organes)	221-234-256-271-282
Contre-partie.	73-82-142
Cours.	8-10-14-158
Courtiers.	49-64-137-149
Courtiers assermentés.	138-159-163-246
Délégation de pouvoirs	63-100-217-248-270
Démarchage.	149
Dépôts.	147-162
Détermination des marchandises	8-154
Détournement de pouvoir	190-193
Discipline.	128-179-242
Disponible.	8
Droit fiscal	58-74
Ducroire.	139-141-150
Entrepôts (voir magasinage).	
Epoques.	10-159-170
Etablissement public.	21-44-201
Exception de jeu	69
Expertises.	155
Filières.	160
Fongibilité.	12
Formules de contrat	142

Historique.	4-63-71
Homologation ministérielle.	54-57-102-104
Imposition additionnelle.	37
Juridictions.	268-279
Liquidation.	147-171
Livraison.	160
Magasinage.	156
Marchés (voir opérations).	
Marchés à option	165-174
Marchés fermes	164
Marché libre	6
Marges.	147-162
Monopole.	35-94
Monts de piété	28-34
Non professionnels	18-144
Notaires.	111-196-271
Officiers ministériels.	109-183-196-271
Opération (ou marché) à livrer.	6
Opération (ou marché) à terme	9
Police.	65-120
Pouvoirs des Chambres de Commerce... .	45-73-117-218-247
Pouvoir réglementaire.	41-50-117-185-221-234-268
Prêts sur marchandises	141
Primes (voir marchés à option).	
Prix (voir cours).	
Professionnels.	16
Quantités.	10-161
Rachats.	163-169
Règlement général	126-134-240
Règlements spéciaux	126-240

Répertoire.	58-66-74-287
Réponses.	165
Reports.	172
Reventes.	163-169
Sanctions disciplinaires (voir discipline) et	248
Secret professionnel.	141
Service public.	22-185-192-204-222-230-242-268
Syndicats.	59-85-126-129-192-220-254
Tribunaux administratifs.	270
Usages.	54-90-103-220
Utilité des marchés à terme	13-75

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

Origines de la réglementation. Marché libre. Marché à terme. Conditions de la réglementation. Rôle économique des marchés à terme.

TITRE PREMIER

Situation juridique des Bourses de commerce en France.

CHAPITRE I. — NATURE JURIDIQUE DES BOURSES DE COMMERCE.	21
--	----

A. — *Le service public des Bourses de commerce.*
Définition du service public. Méthode générale. Critérium de l'initiative de la création. Critérium de l'organisation et du fonctionnement du service. Les recettes de la Bourse de commerce.

B. — *Conséquences de ces caractères de service public.*
Principes généraux de l'organisation des services publics.

CHAPITRE II. — POUVOIRS DES CHAMBRES DE COMMERCE SUR LES BOURSES DE COMMERCE.	44
--	----

Loi du 9 avril 1898. Loi du 18 juillet 1866. L'article 90 du Code de commerce et la loi du 2 juillet 1862. Décret du 21 juin 1913.

TITRE II

**La réforme de la réglementation
de la Bourse de commerce de Paris.**

CHAPITRE I. — LA RÉGLEMENTATION DE LA BOURSE DE COMMERCE DE PARIS JUSQU'À L'ANNÉE 1935..	63
Données historiques. Origine des marchés à terme. Tra- vaux parlementaires et campagnes antitermistes. Réforme de 1930 du règlement du marché des blés.	
CHAPITRE II. — L'ORGANISATION ET LA RÉGLEMENTATION DE LA BOURSE DE COMMERCE DE PARIS AU SEUIL DE L'ANNÉE 1935.....	84
A. — Organisation. Syndicats et Syndicat général.	
B. — Réglementation. Les règlements avant 1913 (Origine. Nature juri- dique). Les règlements depuis 1913 (Nature juri- dique. Décret du 21 juin 1913. La jurisprudence). Etendue du pouvoir réglementaire des chambres de commerce.	
C. — Police de la bourse de commerce.	
CHAPITRE III. — LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA RÉOR- GANISATION OPÉRÉE EN 1935.....	123
Idées directrices de la réforme. Discussions autour du projet de réorganisation.	
CHAPITRE IV. — LE RÈGLEMENT GÉNÉRAL DES MARCHÉS RÉGLEMENTÉS	134
Plan du règlement général. Courtiers et commissionnaires. Contrat de commission. Protection du non-profes- sionnel.	
CHAPITRE V. — LES RÈGLEMENTS SPÉCIAUX DES MAR- CHÉS RÉGLEMENTÉS	153
Marchandise-type du marché. Conditionnement et maga- sinage. Cotation. Liquidation. Marchés fermes et marchés à option. Rapports de la clientèle avec les commissionnaires. Parallèle entre les opérations à terme dans les bourses de commerce et de valeurs.	

CHAPITRE VI. — LA COMPAGNIE DES COMMISSIONNAIRES.	178
Organisations professionnelles à la Bourse des valeurs.	
Collaboration privée au service public. Forme juridique de la Compagnie. Approbation des statuts. Nature juridique de la Compagnie. Son recrutement. Son fonctionnement.	
CHAPITRE VII. — LES COMITÉS TECHNIQUES.....	212
Organisation. Attributions. Fondement juridique de leurs pouvoirs. Nature juridique.	
CHAPITRE VIII. — LA COMMISSION REPRÉSENTATIVE DES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX	233
Création. Composition. Attributions.	
CHAPITRE IX. — SANCTIONS DISCIPLINAIRES ET COMMISSION D'APPEL.	242
Exemples d'organisation disciplinaire. Pouvoirs disciplinaires du Conseil de direction. Caractères des pouvoirs disciplinaires. Commission d'appel en 1930 et en 1935. Nature juridique de ces sanctions : Actes juridictionnels et actes disciplinaires. Institution des organes disciplinaires. Caractère administratif des sanctions.	
CHAPITRE X. — SERVICE DU CONTRÔLE.....	285
CONCLUSION.	289
BIBLIOGRAPHIE.	295
TABLE ALPHABÉTIQUE	297

